



MINISTERO POLITICHE
AGRICOLE E FORESTALI



INEA

LE POLITICHE COMUNITARIE PER LO SVILUPPO RURALE

Un bilancio di metà percorso

Rapporto
2003/2004

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Osservatorio sulle Politiche Strutturali

Osservatorio sulle Politiche Strutturali

LE POLITICHE
COMUNITARIE
PER LO
SVILUPPO RURALE

Un bilancio di metà percorso

Rapporto
2003/2004

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Pubblicazioni dell'INEA per l'Osservatorio sulle Politiche Strutturali:

- *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in agricoltura*, febbraio 1998
- *Le politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia: analisi della spesa e problemi di attuazione nel quadriennio 94/97*, maggio 1998
- *Il Regolamento CE 950/97. Prime valutazioni sull'attuazione finanziaria nelle Regioni non comprese nell'obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), agosto 1998
- *La verifica dell'addizionalità degli interventi attivati a titolo dell'obiettivo 5a nelle regioni fuori obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), dicembre 1998
- *Le misure agroambientali in Italia. Analisi e valutazione del Reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97* (due volumi), maggio 1999
- *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006* (Rapporto 2000), settembre 2000
- *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia* (Rapporto 2001/2002), giugno 2002
- *Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali* (pubblicazione trimestrale)

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulle Politiche Strutturali, istituito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali con Decreto n. 9138/95. Le attività di supporto tecnico-scientifico all'Osservatorio svolte dall'INEA sono coordinate da Daniela Storti. Il presente rapporto è stato finanziato con D.M. 6580 del 19/12/2002.

Il Rapporto è a cura di Franco Mantino, Alessandro Monteleone e Daniela Storti. La stesura del Rapporto è stata curata, nelle singole parti, da diversi autori:

- Capitolo 1: Daniela Storti (1.1, 1.2, 1.3, 1.8, 1.9), Giuseppe D'Amore (1.4, 1.5) e Raoul Romano (1.6, 1.7)
Capitolo 2: Alessandro Monteleone
Capitolo 3: Roberto Murano
Capitolo 4: Catia Zumpano (4.1, 4.3), Giovanna De Fano (4.4) e Alessandra Pesce (4.2, 4.5)
Capitolo 5: Serena Tarangioli
Capitolo 6: Deborah Scorzelli (6.1, 6.2) e Carmela Macrì (6.3)
Capitolo 7: Luca Cesaro (7.1, 7.3) e Raoul Romano (7.2)
Capitolo 8: Laura Viganò
Capitolo 9: Daniela Storti (9.1, 9.2), Roberto Cagliero (9.4, 9.5) e Stefano Trione (9.3, 9.6)
Capitolo 10: Raffaella Zucaro (10.1, 10.1.2, 10.2, 10.4) e Antonella Pontrandolfi (10.1.1, 10.3)
Capitolo 11: Franco Mantino

Il supporto tecnico per l'elaborazione dei dati è stato fornito da Stefano Tomassini.

La segreteria del gruppo di lavoro è stata svolta da Isabella Brandi.

La grafica e l'impaginazione sono state curate da Pierluigi Cesarini.

Il coordinamento editoriale è a cura di Federica Giralico.

La foto utilizzata per la copertina è di David Mastrecchia.

PRESENTAZIONE

Il terzo ciclo di interventi delle politiche socio-strutturali cofinanziate dall'Unione europea (UE), sta volgendo al termine ed al fine di predisporre il quadro normativo e finanziario funzionale all'avvio di un nuovo periodo di programmazione, lo scorso anno, si è aperto il negoziato che dovrà condurre all'adozione dei nuovi regolamenti per l'attuazione delle politiche socio-strutturali per il periodo 2007-2013.

In quest'ambito, anche le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale si trovano ad essere interessate da un nuovo processo di riforma che, tra le altre cose, prevede un rafforzamento delle dotazioni finanziarie in loro favore, anche determinato dalla necessità di fare fronte ai problemi conseguenti il recente allargamento ai paesi dell'Europa Centro-Orientale.

A seguito di ciò, si pone, pertanto, la necessità di iniziare, fin da subito, a tracciare un primo bilancio di quanto già realizzato nell'ambito dei programmi attualmente in corso, anche al fine di trarre elementi utili ai fini della programmazione del nuovo ciclo di interventi.

Obiettivo principale del presente Rapporto, giunto alla sua quarta edizione, è quello di rispondere ad una crescente domanda di conoscenza sulle caratteristiche delle politiche messe in atto nel periodo 2000-2006 e, nel contempo, sulle prospettive, oramai prossime, della nuova programmazione (2007-2013). Per rispondere a tali esigenze, il lavoro è stato strutturato in tre parti.

La prima parte, fornisce un quadro di tutti i programmi che, a vario titolo, implicano l'attuazione di interventi per lo sviluppo rurale, avendo cura di riferire anche riguardo a quelli che non sono di origine comunitaria, ma che derivano da politiche di origine nazionale (capitolo 1). Le caratteristiche dei programmi di origine comunitaria sono oggetto di approfondita analisi e, a tal fine, sono distinti gli interventi condotti in favore: a) delle Regioni classificate a titolo dell'Obiettivo 1, che rappresentano la parte più cospicua dell'intervento comunitario (capitolo 2); b) delle regioni non classificate come in ritardo di sviluppo e, pertanto, interessate agli interventi di politica strutturale alle aree ammesse a beneficiare di alcuni degli interventi di cui all'Obiettivo 2 (capitolo 3), che, come noto, trovano attuazione attraverso la sezione garanzia del FEOGA.

Sempre nella prima parte, uno specifico capitolo è dedicato alla descrizione ed all'analisi degli interventi condotti nell'ambito delle Iniziative Comunitarie LEADER+, EQUAL e INTERREG che, nel loro ambito, prevedono l'attuazione di misure in favore dello sviluppo rurale (capitolo 4).

La seconda è dedicata all'approfondimento di alcune tematiche di particolare rilevanza ai fini dell'attuazione dei programmi relativi al periodo 2000-2006. In questo senso, una particolare attenzione è posta riguardo all'utilizzo di alcuni specifici strumenti, i cui meccanismi di funzionamento e risultati richiedono un'analisi particolarmente attenta. In particolare sono esaminati gli interventi in materia di: occupazione rurale e giovanile (capitolo 5); agro-ambiente (capitolo 6); foreste e forestazione (capitolo 7); qualità delle produzioni (capitolo 8); zone svantaggiate (capitolo 9); risorse idriche (capitolo 10).

La terza parte reca, infine, un'analisi delle proposte di riforma relative al prossimo ciclo di interventi programmati e, a partire da essa, sviluppa alcune riflessioni riguardo: alle prospettive finanziarie del bilancio comunitario; al più generale disegno delle nuove politiche di coesione; allo spe-

cifico quadro delineato per lo sviluppo rurale, rispetto al quale se ne valutano, sia le implicazioni per l'agricoltura e le aree rurali, sia le questioni ancora aperte e gli scenari possibili.

A corredo dell'analisi svolta, in appendice al Rapporto, è riportato un ricco allegato contenente i principali Regolamenti di riferimento sulle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, con i testi consolidati a seguito delle modifiche apportate dalla Riforma della politica agricola comune del giugno 2003.

Il Presidente dell'INEA

Prof. Simone Vieri

INDICE

PARTE I PROGRAMMAZIONE 2000-2006 L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

CAPITOLO 1 IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E COMUNITARIA

1.1	Introduzione	Pag.	1
1.2	L'evoluzione del quadro normativo comunitario nel periodo 2000-2003	Pag.	2
1.3	Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale	Pag.	6
1.4	I programmi Interregionali	Pag.	9
1.5	I contratti di filiera	Pag.	15
1.6	Le intese istituzionali di programma	Pag.	18
1.7	I contratti di programma	Pag.	21
1.8	I patti territoriali agricoli	Pag.	23
1.9	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	26

CAPITOLO 2 GLI INTERVENTI PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE NEI POR E NEI PSR DELLE REGIONI OBIETTIVO 1

2.1	Lo stato di attuazione dei programmi	Pag.	29
2.2	La riprogrammazione	Pag.	35
2.3	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	39

CAPITOLO 3 I PIANI DI SVILUPPO RURALE DELLE REGIONI FUORI OBIETTIVO 1

3.1	La riprogrammazione degli interventi	Pag.	45
3.2	Lo stato di attuazione dei Piani	Pag.	47
3.3	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	55

CAPITOLO 4 LE INIZIATIVE COMUNITARIE NELLO SVILUPPO RURALE

4.1	Introduzione	Pag.	59
4.2	LEADER +	Pag.	60
	4.2.1 <i>L'attuazione dell'iniziativa in Europa e in Italia</i>	Pag.	61
	4.2.2 <i>La scelta dei GAL: gli orientamenti regionali</i>	Pag.	64
	4.2.3 <i>L'iniziativa su scala locale, la cooperazione e la messa in rete</i>	Pag.	66
4.3	EQUAL	Pag.	70
	4.3.1 <i>L'attuazione dell'iniziativa EQUAL in Europa e in Italia</i>	Pag.	72
	4.3.2 <i>Gli orientamenti delle Partnership settoriali a carattere agricolo e geografiche "rurali"</i>	Pag.	76

4.4	INTERREG III	Pag.	79
4.4.1	<i>L'attuazione dell'iniziativa in Europa e in Italia</i>	Pag.	83
4.4.2	<i>Lo sviluppo rurale nei programmi INTERREG III: un esame dei programmi e dei progetti</i>	Pag.	86
4.5	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	93

PARTE II

LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI PREVISTI A LIVELLO REGIONALE: APPROFONDIMENTI TEMATICI

CAPITOLO 5

OCCUPAZIONE RURALE E GIOVANILE

5.1	Le politiche occupazionali nell'ambito degli interventi di sviluppo rurale	Pag.	97
5.2	Le misure tese a favorire l'occupazione rurale e giovanile	Pag.	98
5.3	L'occupazione rurale e giovanile nella programmazione regionale	Pag.	100
5.4	Lo stato di avanzamento finanziario degli interventi	Pag.	103
5.5	I nuovi imprenditori: caratteristiche dei beneficiari	Pag.	105
5.6	Dall'imprenditoria giovanile all'occupazione rurale	Pag.	107
5.7	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	108

CAPITOLO 6

LE MISURE AGROAMBIENTALI

6.1	Introduzione	Pag.	111
6.2	L'applicazione delle misure agroambientali	Pag.	111
6.2.1	<i>Il quadro generale</i>	Pag.	112
6.2.2	<i>L'applicazione per tipo di intervento</i>	Pag.	114
6.2.3	<i>La distribuzione territoriale degli aiuti</i>	Pag.	128
6.2.4	<i>Alcune considerazioni sull'attuazione</i>	Pag.	130
6.3	Benessere degli animali e buona pratica zootecnica	Pag.	130

CAPITOLO 7

LA POLITICA FORESTALE NELLO SVILUPPO RURALE

7.1	Introduzione	Pag.	137
7.2	L'attuazione delle misure forestali	Pag.	137
7.2.1	<i>L'attuazione delle misure di imboschimento</i>	Pag.	138
7.2.2	<i>L'attuazione delle altre misure forestali</i>	Pag.	143
7.3	Valutazioni e prospettive	Pag.	147

CAPITOLO 8

LA QUALITÀ NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

8.1	Introduzione	Pag.	151
8.2	La qualità: concetti e strumenti	Pag.	152
8.3	Sviluppo rurale e politica della qualità	Pag.	159
8.4	La qualità nei PSR e nei POR obiettivo 1	Pag.	164
8.5	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	170

CAPITOLO 9
IL REGIME COMUNITARIO DELLE ZONE SVANTAGGIATE AGRICOLE:
STATO DELL'ARTE E ESIGENZE DI REVISIONE

9.1	Introduzione	Pag. 175
9.2	Alcune problematiche generali relative alle indennità compensative	Pag. 178
9.3	Le novità introdotte con il Regolamento (CE) n. 1783/03	Pag. 180
9.4	Uno sguardo alle attività di valutazione	Pag. 181
9.5	L'applicazione delle indennità compensative in alcune regioni italiane rappresentative	Pag. 184
9.6	Alcune considerazioni conclusive	Pag. 187

CAPITOLO 10
LA RISORSE IDRICHE

10.1	Il settore irriguo nazionale	Pag. 191
	<i>10.1.1 Le problematiche dell'irrigazione in Italia</i>	Pag. 191
	<i>10.1.2 Le politiche e l'assetto delle competenze in materia di risorse idriche</i>	Pag. 195
10.2	La programmazione degli investimenti irrigui a livello nazionale	Pag. 198
10.3	Lo stato di attuazione degli investimenti irrigui nell'ambito dei POR e dei Psr	Pag. 202
10.4	Buone prassi: la programmazione integrata nel settore idrico	Pag. 209

PARTE III
LA RIFORMA DI MEDIO TERMINE

CAPITOLO 11
LO SVILUPPO RURALE NELLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE
E NELLA FUTURA PROGRAMMAZIONE (2007-2013)

11.1	Il dibattito sulla riforma dello sviluppo rurale: le tappe fondamentali e le posizioni degli attori in campo	Pag. 215
11.2	Sviluppo rurale e riforma a medio termine	Pag. 217
11.3	Le prospettive finanziarie 2007-2013: quali implicazioni per lo sviluppo rurale?	Pag. 221
	<i>11.3.1 Le sfide future connesse al bilancio UE</i>	Pag. 221
	<i>11.3.2 Il dibattito tra i vari attori sulla dimensione del bilancio</i>	Pag. 221
	<i>11.3.3 Le implicazioni del dibattito sul bilancio UE</i>	Pag. 222
11.4	La riforma delle politiche di coesione e le implicazioni per lo sviluppo rurale	Pag. 223
11.5	Le future politiche di sviluppo rurale	Pag. 226
	<i>11.5.1 La semplificazione del quadro programmatico e finanziario</i>	Pag. 227
	<i>11.5.2 L'approccio strategico alla programmazione comunitaria</i>	Pag. 227
	<i>11.5.3 Il mainstreaming del programma LEADER</i>	Pag. 229
11.6	Le questioni aperte e gli scenari possibili	Pag. 231

APPENDICE NORMATIVA
PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE SUI
FONDI STRUTTURALI E SULLO SVILUPPO RURALE

Regolamento (CE) n. 1257/99 consolidato	Pag. 237
Regolamento (CE) n. 817/2004	Pag. 269

PARTE I

**PROGRAMMAZIONE 2000-2006
L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI**

CAPITOLO 1

IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E COMUNITARIA

1.1 Introduzione

Le politiche comunitarie sono uno strumento centrale nel quadro della programmazione degli interventi per le aree rurali in Italia, non solo in termini finanziari ma anche per quel che concerne la sperimentazione di modalità di programmazione nuove e basate su di un principio di partenariato e sussidiarietà tra livelli istituzionali. Negli anni la sperimentazione di tali prassi ha determinato una crescita della capacità programmatoria e, la necessità di riorganizzarsi per rispondere alle regole comunitarie, rappresentando uno dei fattori trainanti nella diffusione di un nuovo approccio alla gestione delle politiche pubbliche nel nostro paese.

A partire dai primi anni Novanta, infatti, anche a seguito della crisi delle politiche di sviluppo incentrate sulle grandi opere infrastrutturali e sugli incentivi all'industrializzazione, che avevano caratterizzato nel nostro paese l'intervento nel Mezzogiorno tra i primi anni '50 e l'inizio degli anni '70, inizia un nuovo ciclo di politiche, ispirate allo sviluppo locale, nel cui ambito si avvia la sperimentazione di nuove modalità di intervento pubblico, basate sulla concertazione tra diversi livelli di governo, sulla costruzione di partenariati locali e tese all'individuazione di nuove configurazioni istituzionali, sociali ed economiche a livello sub-regionale e settoriale, in grado di generare modelli alternativi di regolazione a livello sia di filiera che territoriale. Queste politiche interessano anche le aree rurali e, in alcuni casi, sono ad esse espressamente indirizzate.

E' in questa scia che si collocano molte delle esperienze avviate a livello nazionale nel corso degli anni Novanta, quali i patti territoriali e, più in generale, la programmazione negoziata, rivolte alle aree meno sviluppate del nostro paese¹ ma anche alcune recenti esperienze riguardanti il settore agricolo nelle quali si sta sperimentando un approccio nuovo di concertazione interregionale delle azioni programmate (programmi interregionali) e l'introduzione di innovazioni organizzative, a carattere interprofessionale, tese ad integrare, anche societariamente, le varie fasi della filiera agro-alimentare (contratti di filiera).

A livello nazionale, dunque, agli interventi comunitari va ad affiancarsi una pluralità di strumenti legislativi esplicitamente disegnati per l'agricoltura e le aree rurali, tra i quali ci sono anche numerosi interventi ricadenti nel campo delle politiche di sviluppo regionale con importanti implicazioni in termini di sviluppo rurale.

Accanto a questi andrebbero considerati sempre di più gli interventi previsti dalle singole Regioni, considerata la loro competenza legislativa in materia di agricoltura e sviluppo rurale² ed il conseguente ruolo da esse assunto nella programmazione per il settore. Tuttavia al fine di fornire un quadro esaustivo di tali interventi andrebbe effettuata un'analisi e una riclassificazione della spesa regionale, finalità che esula dagli scopi di questo capitolo.

E' nostra intenzione, invece, concentrare l'attenzione sulla normativa di carattere nazionale, per fornire una panoramica a questo livello, dei principali elementi che compongono la politica per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nel nostro paese. A tale scopo prenderemo in considerazione oltre agli strumenti specificamente indirizzati all'agricoltura e allo sviluppo rurale che fanno capo al Ministe-

1 *Si tratta delle cosiddette "aree depresse", che includono oltre alle zone di cui all'art. 87.3.c del trattato UE, le aree obiettivo dei Fondi strutturali.*

2 *Legge n. 59 del 15 marzo 1997 e successivo d.lg. n. 143, nuovo Titolo V della Costituzione.*

ro delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAF), tutti quegli interventi previsti nell'ambito della programmazione negoziata interessano le aree rurali.

La prima parte di questo capitolo (paragrafo 1.2 e 1.3) fornirà un quadro di sintesi dell'evoluzione della normativa comunitaria e dei connotati assunti dalla relativa programmazione in termini di composizione e andamento della spesa per tipologia di intervento, anticipando, inoltre, alcune problematiche attuative che verranno poi sviluppate ed approfondite nei capitoli successivi.

La seconda parte si soffermerà sulla programmazione nazionale prendendo in considerazione sia i principali strumenti di politica afferenti al MIPAF (programmi interregionali e contratti di filiera) che quelli afferenti al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (intese istituzionali di programma e accordi di programma quadro) e al Ministero delle Attività Produttive (MAP) (contratti di programma e Patti territoriali per l'agricoltura).

Per ciascuno degli interventi considerati si forniranno indicazioni riguardo all'impianto normativo, alle risorse finanziarie impiegate, alle procedure di attuazione e progettazione, alla specificità dell'approccio adottato nei diversi casi considerati, e alla filosofia dell'intervento pubblico sottostante. Come vedremo, l'analisi di questi strumenti evidenzia come un elemento comune che caratterizza la nuova programmazione nazionale risieda nell'adozione di un approccio partenariale che vede il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali e delle parti economiche e sociali sia nella definizione della più adeguata strategia di intervento che nella realizzazione di specifici programmi o progetti.

1.2 L'evoluzione del quadro normativo comunitario nel periodo 2000-2003

Successivamente all'avvio dell'attuale fase di programmazione, si è registrato un costante processo di messa a punto del quadro legislativo per quel che riguarda le politiche di sviluppo rurale. Parallelamente, già a partire dal 2001, si avviava a livello comunitario una riflessione sul futuro delle politiche di sviluppo rurale, sia in vista della revisione della politica agricola comune di medio termine, programmata per la fine del 2003, che della fase di programmazione 2007-2013 (cfr. capitolo 11).

L'evoluzione che ha caratterizzato la normativa comunitaria tra il 2000 e il 2003 è riconducibile a tre fasi principali:

- 1) nel corso del 2000 viene completato il quadro giuridico di riferimento con l'emanazione di alcuni documenti legislativi che disciplinano ambiti di intervento specifici e/o aspetti orizzontali;
- 2) il periodo tra il 2001 e il 2002, si caratterizza per una produzione normativa orientata alla precisazione di elementi di dettaglio, prevalentemente in risposta a problematiche applicative emerse in fase di avvio dell'attuazione e, più in generale alla messa a punto del quadro di riferimento per quel che concerne le norme attuative, soprattutto in materia di controllo finanziario degli interventi;
- 3) nel 2003 viene varata la riforma di medio termine;

In particolare, il quadro normativo di riferimento viene integrato nel corso del 2000 da una serie di importanti documenti legislativi di diversa natura:

- la Comunicazione sul LEADER+ (2000/C 139/05) recante gli orientamenti comunitari per quel che concerne l'individuazione dei soggetti, degli ambiti di intervento e territoriali e delle modalità di cooperazione tra territori dell'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale;
- gli Orientamenti Comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo (2000/C 28/02) disciplinano tutte le forme di finanziamento pubblico (nazionali, regionali, sub-regionali) concesse al settore agricolo e nell'ambito dello sviluppo rurale (gli ambiti di attività, quindi, del Regola-

- mento 1257/99), riportando ad unità una materia che precedentemente veniva affrontata attraverso una pluralità di norme e documenti di lavoro della Commissione. Gli orientamenti individuano alcuni importanti principi operativi, la cui finalità è quella di garantire il rispetto degli articoli del Trattato dell'UE relativi alle regole sulla concorrenza, da seguire nell'attuazione delle diverse forme di intervento pubblico per il settore agricolo. Tra tali principi ricordiamo: l'incompatibilità degli aiuti al funzionamento con le regole della concorrenza; la necessità di coerenza tra gli aiuti di stato in agricoltura e le norme che disciplinano le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM); la non applicabilità della regola "de minimis" alle spese direttamente connesse all'agricoltura; la necessità della "componente di incentivo", per cui non possono essere previste forme di aiuto con effetto retroattivo per finanziare attività già intraprese;
- il Regolamento 1685/00 sulle spese ammissibili, riprende quanto già disciplinato dalle schede proposte dalla Commissione europea nel documento SEM2000 (XVI/0387/97) specificando le regole di ammissibilità delle spese concernenti i progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali, per quel che concerne: l'accezione di spese effettivamente sostenute e i relativi documenti giustificativi; l'acquisto di terreni, del materiale usato e dei beni mobili; gli oneri finanziari, le spese legali, il trattamento dell'IVA e di altre forme di imposizione fiscale; le spese riconosciute nel cofinanziamento di Fondi per mutui, capitali di rischio e di garanzia; le spese di gestione ed esecuzione dei programmi cofinanziati, che fatte salve alcune eccezioni non sono normalmente ammissibili. Le norme previste si applicano sia ai programmi dell'Obiettivo 1, cofinanziati dal FEOGA Orientamento, che ai PSR cofinanziati dal FEOGA Garanzia .

I documenti legislativi approvati tra il 2001 e il 2002 non alterano l'assetto generale delle politiche di sviluppo rurale ma riguardano principalmente rettifiche a regolamenti precedenti o dettano modalità applicative relative ad aspetti specifici. Non mancano, tuttavia, delle importanti implicazioni operative derivanti dall'emanazione di tali regolamenti di messa a punto della normativa, soprattutto in materia di controllo finanziario degli interventi. Più precisamente, i principali documenti legislativi approvati nel periodo considerato riguardano i seguenti ambiti:

- le norme transitorie;
- la modifica del Regolamento 1750/99;
- il controllo finanziario degli interventi;

Le norme transitorie - Il Regolamento (CE) 2055/2001 prolunga il termine di applicazione di alcune disposizioni transitorie, istituite con un precedente regolamento (Reg. (CE) 2603/1999) e aventi lo scopo di agevolare la transizione dal sistema vigente a quello istituito con il nuovo regolamento sullo Sviluppo Rurale. In particolare, per i pagamenti connessi agli impegni assunti anteriormente al 1° gennaio 2000, viene prorogata la possibilità di utilizzare gli stanziamenti disponibili nell'ambito della sezione orientamento del FEOGA per finanziare le misure che nella fase attuale sono a carico della sezione Garanzia di questo fondo. Il termine inizialmente individuato è stato prolungato per consentire la piena utilizzazione degli stanziamenti ancora disponibili.

La modifica del Regolamento 1750/99 - Il Regolamento 1750/99, che prevedeva le modalità di applicazione delle misure di sostegno individuate dal regolamento sullo sviluppo rurale, a partire dalla sua entrata in vigore ha subito numerose modifiche, che hanno riguardato diverse deroghe rispetto ai requisiti di ammissibilità per gli investimenti nelle aziende agricole, le misure agro-ambientali, l'insediamento giovani, alcune modifiche di carattere generale sulle procedure finanziarie e sulle modalità di programmazione e riprogrammazione. Nei primissimi mesi del

3 Il Reg. (CE) 445/2002 è stato abrogato dal Reg. (CE) 817/2004, che recepisce la riforma di medio termine delle politiche di sviluppo rurale.

2002 si è avuta la sua abrogazione con l'emanazione del Regolamento (CE) 445/2002³, recante disposizioni applicative sul sostegno allo sviluppo rurale. Il nuovo regolamento, oltre a consolidare le modifiche precedenti, rivede, semplificandola, la casistica delle modificazioni dei documenti di programmazione per cui è necessaria la preventiva approvazione da parte della Commissione (art. 44), e, al fine di consentire una ricostruzione più fedele a livello comunitario del quadro complessivo delle risorse mobilitate, precisa ulteriormente le modalità di compilazione della tabella finanziaria generale indicativa (allegato II) sulle misure programmate.

Il controllo finanziario e contabile degli interventi - Il tema dei controlli è sicuramente un tema che ha acquisito, a seguito dell'ultima riforma, una centralità maggiore rispetto al passato. Circostanza che si lega alla più forte esigenza di verifica a livello comunitario della regolarità delle operazioni finanziate, in un contesto di crescente decentramento nella gestione delle politiche. I principali documenti legislativi emanati su questa materia nel corso del periodo considerato sono riconducibili a due diversi ambiti:

- le norme e orientamenti specifici per la realizzazione dei sistemi di gestione e controllo e l'effettuazione dei controlli per quel che riguarda i contributi concessi a titolo delle misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione Garanzia del FEOGA (Box 1.1);
- la disciplina in materia di controlli per quel che riguarda i contributi concessi dai diversi Fondi, compreso il FEOGA Orientamento, nell'ambito degli obiettivi prioritari delle politiche strutturali (Box 1.2).

Box 1.1 – I principali documenti in materia di controllo finanziario e contabile degli interventi finanziati dalla sezione Garanzia del Feoga

Regolamento (CE) 2419/2001 della Commissione dell'11 dicembre 2001 (abrogato dal Reg. (CE) 796/2004) – che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal Regolamento (CEE) 3508/92 del Consiglio (non più in vigore);

Linee di orientamento per la realizzazione dei sistemi di gestione, controllo e sanzioni delle misure di sviluppo rurale stabilite dal Regolamento (CE) 1257/1999 del Consiglio – Misure finanziarie stabilite dalla Sezione Garanzia del FEOGA (STAR VI/10535/99 –FR rev 65; 12/06/2002).

Box 1.2 – I principali documenti in materia di controllo finanziario e contabile degli interventi finanziati dalla sezione Orientamento del Feoga.

Regolamento (CE) 438/2001 della Commissione del 2 marzo 2001 – recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali;

Regolamento (CE) 448/2001 della Commissione del 2 marzo 2001 – recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda la procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali;

Regolamento (CE) 2355 della Commissione del 27 dicembre 2002 – che modifica il Regolamento (CE) 438/2001.

L'organizzazione del sistema di gestione e controllo da parte delle autorità di gestione e le modalità con cui andranno effettuati i controlli differiscono a seconda della tipologia di misura di sostegno considerata. Per quel che riguarda gli aiuti concessi in relazione alla superficie (misure agroambientali, silvicoltura, zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali), gli Stati

membri si avvalgono del sistema integrato di gestione e controllo istituito nell'ambito della PAC (Regolamento (CEE) 3508/92 del Consiglio) per i regimi di aiuto legati alla superficie, secondo le modalità applicative dettate, fino alla riforma di medio termine, dal Regolamento (CE) 2419/2001⁴. Il sistema integrato prevede a) l'implementazione di una base dati informatizzata in cui vengono registrati per ciascuna domanda di aiuto i dati identificativi delle parcelle agricole che compongono l'azienda e, ove applicabile, il numero e i dati identificativi degli animali per cui si richiede l'aiuto; b) un sistema integrato di controllo per l'insieme delle domande d'aiuto e delle diverse tipologie di controlli (controlli amministrativi, controlli in loco, verifiche mediante telerilevamento aereo o spaziale). Per le sue specificità questo sistema non risulta immediatamente applicabile alle misure di incentivo agli investimenti.

La Commissione nelle norme applicative (Regolamento CE 445/2002, sezione 6) ha quindi ricercato l'armonizzazione delle disposizioni riguardanti la gestione e il controllo degli aiuti per l'insieme delle misure di sviluppo rurale, riprendendo nei limiti del possibile le disposizioni relative al sistema integrato di gestione e controllo (Reg. 2419/2001 della Commissione) anche per le misure non legate alla superficie. Poiché non sempre il testo normativo contiene sufficienti indicazioni a riguardo, si è resa necessaria la stesura di un documento di orientamento in materia ("Linee di orientamento per la realizzazione dei sistemi di gestione, controllo e sanzioni delle misure di sviluppo rurale") con il quale si è inteso fornire una guida agli Stati membri nella definizione dei metodi e degli strumenti necessari all'esecuzione dei controlli per le diverse tipologie di misure previste dal regolamento sullo sviluppo rurale.

Il Regolamento (CE) 438/2001 contiene disposizioni applicative sui sistemi di gestione e controllo dei finanziamenti nell'ambito dei Fondi strutturali, e riguarda quindi l'attuazione delle misure FEOGA finanziate nell'ambito dei programmi obiettivo 1. In particolare, il regolamento in questione si sofferma sull'organizzazione del sistema di gestione e controllo da parte delle autorità di gestione e sulle modalità con cui andranno effettuati i controlli a campione delle operazioni. Una delle principali novità introdotte riguarda l'obbligo di prevedere all'interno dei sistemi di gestione e controllo una adeguata pista di controllo sulle operazioni finanziate, che descriva con chiarezza i flussi finanziari e informativi concernenti le spese e i pagamenti effettuati, i relativi documenti giustificativi nonché le forme di controllo ai vari livelli (amministrazione titolare, autorità intermedie, beneficiario finale). Tale obbligo ha delle forti implicazioni in termini di sforzo organizzativo richiesto per la definizione della pista di controllo e l'implementazione del sistema di monitoraggio delle informazioni sulle operazioni finanziate.

Il Regolamento (CE) 448/2001 è inteso ad adeguare le procedure concernenti le rettifiche finanziarie, da effettuare in presenza di errori e/o irregolarità, dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali alle disposizioni generali contenute nel Reg. (CE) 1260/99.

La riforma Fischler e l'avvio del dibattito sulle future politiche di sviluppo rurale – L'ultima tappa nell'evoluzione della normativa comunitaria per lo sviluppo rurale si realizza nel 2003 con l'emanazione della riforma di medio termine. Con il 2003 giunge a "metà percorso" il processo di attuazione delle politiche di sviluppo rurale per il periodo 2000-2006. Si tratta di un anno di svolta, in cui si iniziano a tirare le somme di quanto realizzato sia a livello nazionale che comunitario, si individuano le correzioni di rotta necessarie a consentire il completamento più efficace della programmazione in corso, sia in termini di revisione della normativa che di riprogrammazione degli interventi nei singoli Stati Membri, e guardando al futuro, si pongono le basi per l'avvio del nuo-

⁴ Il regolamento in questione è stato abrogato dal Reg. (CE) 796/2004, che rivede il sistema di controllo in funzione dell'applicazione della condizionalità ambientale e dell'introduzione del regime di pagamento unico previsti dalla riforma di medio termine (Reg. (CE) 1782/2003).

vo periodo di programmazione individuando i principali orientamenti delle politiche di sviluppo rurale per il 2007-2013. Tutti gli avvenimenti più importanti si addensano tra l'autunno 2003 e fine anno. Infatti, a fine settembre viene varata la riforma di medio termine della PAC e le relative decisioni per lo sviluppo rurale che hanno dato luogo ai seguenti atti legislativi:

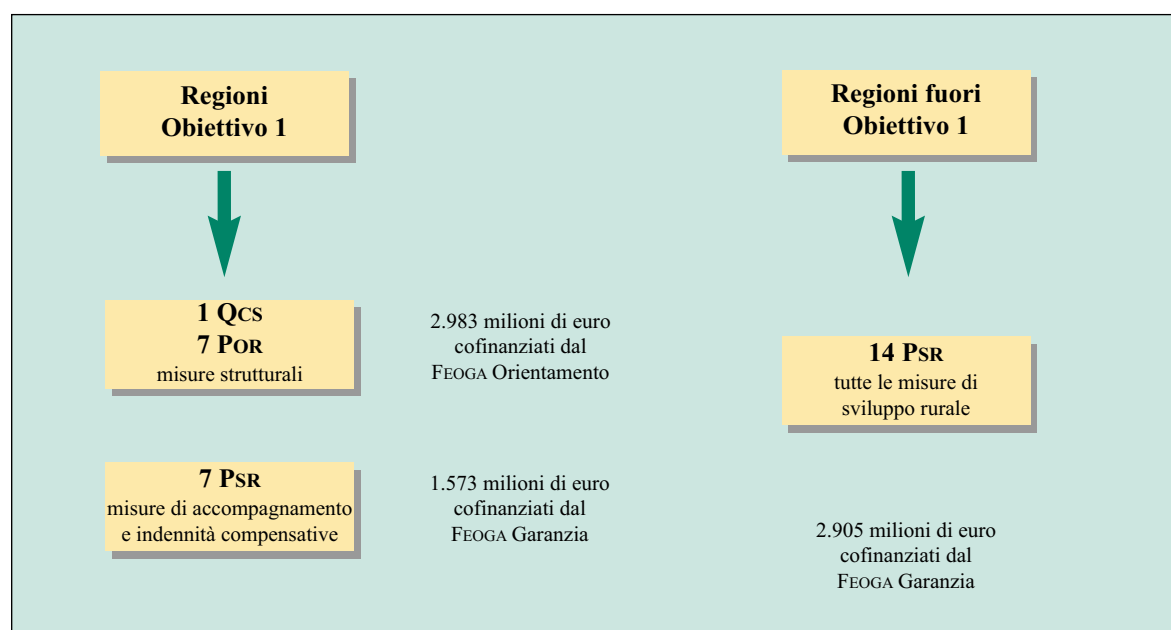
- la modifica del Regolamento 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale (Regolamento 1783/2003);
- l'entrata in vigore del Regolamento 817/2004 recante disposizioni di applicazione sullo sviluppo rurale, che abroga il Regolamento 445/2002.

A novembre dello stesso anno si tiene a Salisburgo la seconda conferenza sullo sviluppo rurale da cui emergono le linee di fondo del futuro regolamento per lo sviluppo rurale e, infine, con il 31 dicembre 2003 giunge a compimento il processo di valutazione intermedia dei POR e dei PSR con la consegna dei relativi rapporti di valutazione intermedia, contenenti indicazioni sugli aggiustamenti dei programmi necessari ai fini della loro riprogrammazione di metà periodo. I principali contenuti della riforma e della proposta della Commissione per il prossimo periodo di programmazione sono analizzati nella Parte III del presente rapporto.

1.3 Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale

La gestione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale in Italia avviene a livello regionale, come conseguenza del processo di regionalizzazione delle competenze in materia di agricoltura. Tale circostanza implica, da un lato, un'ampia diversificazione delle strategie perseguite in risposta agli specifici fabbisogni emergenti a livello territoriale e, dall'altro, un certo grado di frammentazione degli interventi per le aree rurali. Nelle Regioni del Centro-Nord le misure di sviluppo rurale vengono attuate nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) previsti dalla regolamentazione comunitaria, cofinanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA. Nelle regioni Obiettivo 1 i PSR contengono le sole misure di accompagnamento mentre le altre misure, comprese quelle di incentivo agli investimenti, sono integrate nella programmazione dei Fondi Strutturali (Programmi Operativi Regionali – POR) e sono cofinanziate dal FEOGA Orientamento (cfr. cap. 2 e 3).

Figura 1.1 – Il sistema di programmazione in Italia



L'attuale sistema di programmazione ha delle importanti implicazioni in termini di costi organizzativi a livello regionale, pone difficoltà nel coordinamento sia a livello nazionale che comunitario, e aumenta i rischi di eccessiva frammentazione e carenza di integrazione nell'attuazione degli interventi. Tale circostanza dovrà essere tenuta in considerazione nel disegnare l'impianto attuativo delle politiche rurali in vista della nuova fase.

Si consideri, inoltre, che la maggioranza delle regioni italiane ha optato per un'applicazione orizzontale a tutto il territorio regionale delle misure di sviluppo rurale. Non mancano, tuttavia, esperienze di integrazione territoriale e/o tematica di misure diverse, rilevabili principalmente nelle regioni obiettivo 1 che hanno introdotto i Progetti Integrati, una modalità di attuazione che prevede l'attuazione integrata di progetti finalizzati allo sviluppo di specifiche filiere e/o territori, e che in alcuni casi riguardano specificamente l'agricoltura e le aree rurali.

Per fornire un quadro d'insieme sull'attuazione delle misure di sviluppo rurale comunitarie in Italia abbiamo aggregato la spesa programmata per categoria di misure (PSR e POR parte FEOGA). Più nel dettaglio le singole misure sono state classificate secondo gli specifici obiettivi perseguiti. In particolare sono state considerate le seguenti categorie:

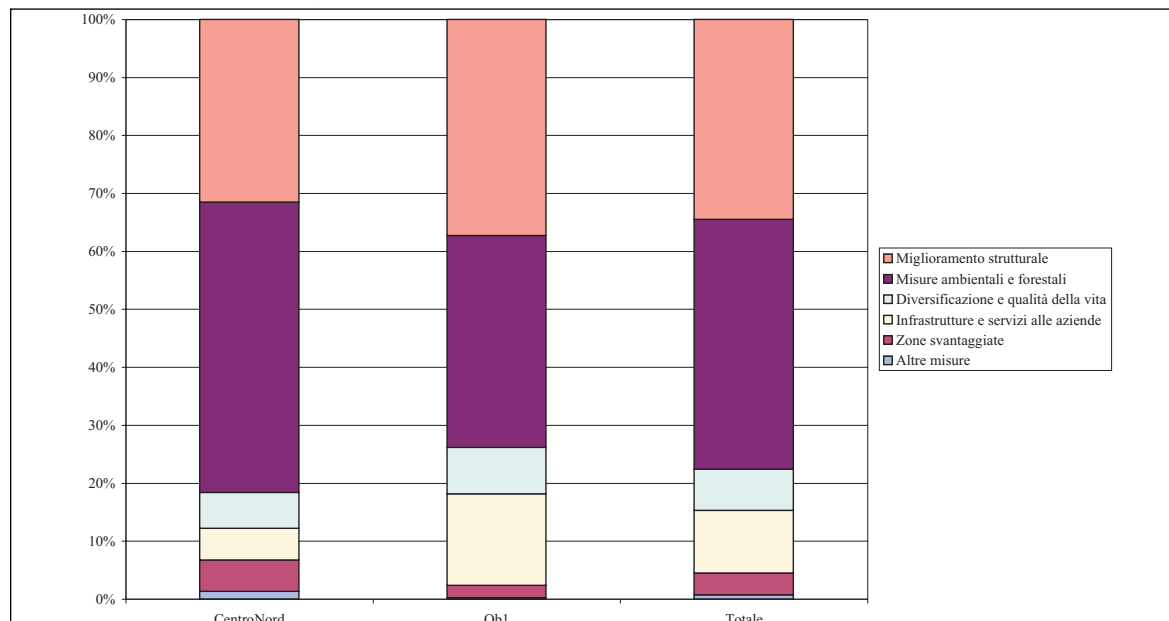
- A. *miglioramento strutturale*: ossia quelle misure esplicitamente dirette al miglioramento della competitività settoriale, quali gli investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione, aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori, prepensionamento, ricomposizione fondiaria e ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato per disastri naturali;
- B. *misure ambientali e forestali*: includono tutte quelle misure dirette a finalità ambientali, perseguite principalmente premiando la produzione incidentale di esternalità positive e, contemporaneamente, incentivando tutti quei comportamenti "virtuosi" in grado di produrre beni e servizi collettivi, legati alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio (agro-ambiente, miglioramento fondiario, forestazione e le altre misure forestali⁵ e infine la misura t – "protezione dell'ambiente"). Gli interventi qui considerati in gran parte si traducono nella corresponsione di un premio agli agricoltori;
- C. *misure di diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale*: tale categoria include tutte quelle azioni rivolte da un lato all'ampliamento delle opportunità di occupazione alternativa e/o integrativa nelle aree rurali (turismo e artigianato, commercializzazione dei prodotti di qualità, diversificazione delle attività agricole) e dall'altro finalizzate a migliorare l'accesso ai servizi in queste aree, al recupero architettonico dei borghi rurali e più in generale alla conservazione del patrimonio rurale come base per la valorizzazione turistica di una data area (servizi per la popolazione e rinnovamento dei villaggi). Si tratta di interventi concepiti secondo un'ottica maggiormente territoriale volti al miglioramento della qualità della vita e al perseguimento di uno sviluppo sostenibile nelle aree rurali.
- D. *infrastrutture e servizi alle aziende*: questa categoria si riferisce a due principali gruppi di misure: l'insieme delle misure volte al miglioramento della fornitura di servizi formativi, di consulenza e finanziari per l'agricoltura (formazione, avviamento di servizi di sostituzione e assistenza alla gestione, ingegneria finanziaria); gli interventi rivolti al miglioramento delle infrastrutture rurali (le infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura, la gestione delle risorse idriche). In relazione agli specifici obiettivi perseguiti, si tratta chiaramente di misure di natura settoriale in quanto indirizzate al miglioramento delle infrastrutture e dei servizi per l'agricoltura.

⁵ Le misure forestali sono state classificate come misure indirizzate all'ambiente anche se gli interventi ad esse afferenti non sono sempre diretti a migliorare il ruolo ecologico delle foreste o ad altri obiettivi ambientali, ma in alcuni casi sono focalizzati sugli aspetti produttivi. In questo caso una classificazione per obiettivi sarebbe stata possibile solo a partire da dati di programmazione a livello di sub-misura, informazione attualmente non disponibile per tutte le regioni nell'ambito del sistema di monitoraggio nazionale.

E. zone svantaggiate: indennità compensative;

F. altre misure: misure in corso e valutazione.

Figura 1.2 - La programmazione in Italia: dotazione finanziaria per categoria di intervento (%; risorse pubbliche)



Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR di tutte le Regioni e POR Obiettivo 1

Alla luce dei dati di programmazione sembrerebbe che l'orientamento settoriale delle politiche di sviluppo rurale sia ancora prevalente. Infatti, guardando alla dotazione finanziaria per categoria di misura (figura 1.2) risulta evidente come l'allocazione delle risorse (7%) per le misure di diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale è minoritaria in confronto a quella delle misure dirette al miglioramento della competitività settoriale (35%) o delle misure ambientali e forestali (43%), nel cui ambito quelle di accompagnamento (80%) rappresentano la fetta più cospicua.

Nel complesso, i fondi pubblici disponibili per lo sviluppo rurale nei programmi italiani ammontano a circa 13.800 milioni di euro, mentre i pagamenti totali per il periodo 2000-2003 sono poco più di 6.100 milioni di euro. La distribuzione della spesa per categoria di intervento mostra come le misure caratterizzate da una maggiore velocità della spesa siano quelle ambientali (figura 1.3). A questo riguardo va rilevato come l'alta incidenza delle misure di accompagnamento riferite ad impegni assunti nella precedente programmazione abbia giocato un ruolo centrale sui positivi risultati registrati in termini di spesa. Infatti, la spesa totale per le misure di accompagnamento ammonta a quasi il 70% delle risorse programmate e circa l'80% di tale spesa è riconducibile a precedenti impegni (vecchio regime). La capacità di spesa per quel che riguarda l'accompagnamento "vecchio regime" è mediamente pari all'86%, contro il 38% delle misure riconducibili al "nuovo regime".

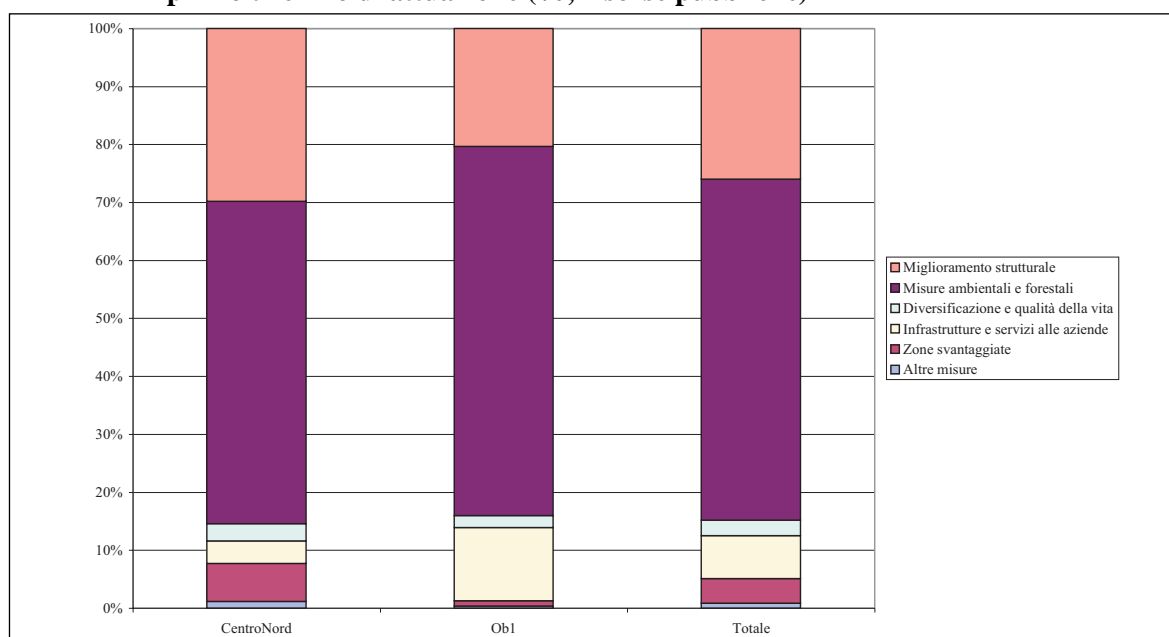
Un altro punto da sottolineare è che l'implementazione delle misure di diversificazione appare alquanto ritardata; la spesa per questa categoria di misure è pari all'3% di quella totale per lo sviluppo rurale e rappresenta solo il 16% del budget totale ad esse assegnato. Si consideri che l'andamento dell'attuazione è influenzato anche dal contenuto stesso delle attività sovvenzionate. Nell'ambito di tale tipologia di interventi viene incentivata la realizzazione di investimenti da parte di privati, ma anche l'avvio di attività di servizio per la popolazione rurale, per la qualità delle pro-

duzioni agricole o per la valorizzazione in chiave turistica di determinate aree. Si tratta di interventi che spesso richiedono un'informazione e animazione capillare del territorio, l'adozione di un approccio basato sull'integrazione degli interventi sul territorio e in alcuni casi implicano la necessità di sperimentare e consolidare prassi di intervento basate su intense dinamiche partenariali tra le diverse istituzioni coinvolte, sia in fase di attuazione che di definizione dei fabbisogni specifici a livello locale.

Sul fronte dell'efficienza di spesa, aspetto su cui si sono consumate forse fin troppe energie in questo primo scorcio di programmazione (cfr. cap. 2 e 3), le misure di sviluppo rurale hanno senza dubbio assicurato *performance* finanziarie tali da non incappare nei meccanismi di penalizzazione previsti a livello comunitario, nei diversi ambiti di intervento (PSR e POR obiettivo 1), grazie anche al peso degli impegni pregressi il cui effetto di leva sulla spesa è ovviamente destinato a ridursi in prospettiva.

In sostanza, le nostre amministrazioni si trovano a dovere fronteggiare un difficile compito da qui alla fine del 2006: continuare a rispettare gli obiettivi di spesa, compatibilmente con l'esigenza di assicurare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi programmatici, attraverso una maggiore integrazione degli interventi e una accresciuta attenzione alla composizione della spesa e alla qualità dei progetti finanziati.

Figura 1.3 – L'attuazione in Italia: la distribuzione della spesa per categoria di intervento nel primo triennio di attuazione (%; risorse pubbliche)



Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e IGRUE

1.4 I Programmi Interregionali

I Programmi Interregionali nascono⁶ con l'obiettivo di massimizzare il risultato dell'intervento finanziario, generando sinergie attraverso azioni concertate e coordinate a livello interregionale, e di sviluppare complementarità tra gli interventi realizzati dal MIPAF, dalle Regioni e quelli effettuati con le risorse finanziarie di derivazione comunitaria.

⁶ Legge n° 578 del 5 novembre 1996, riguardante "Interventi programmati in agricoltura"

Tabella 1.1 – Programmi Interregionali: assegnazioni sugli stanziamenti MIPAF per il triennio 1996-98 (migliaia di euro)

REGIONI	Agricoltura e qualità	Sistemi informativi	Assistenza tecnica zootecnica	Educazione alimentare	Formazione dirigenti	Prove varietali	Assistenza tecnica, studi e ricerche	Statistiche agricole	Servizi per lo sviluppo rurale	Promozione commerciale	Settore orticolo	Trasferimento innovazioni	Agricoltura biologica	TOTALE	%
Piemonte	3.370,4	1.266,8	5.939,2	821,5	-	0,6	77,5	1.565,7	365,0	-	99,7	147,2	-	13.653,4	7,6
Lombardia	3.447,3	1.069,4	9.187,5	1.431,1	-	770,8	-	1.383,8	320,4	-	3.07,6	116,7	-	18.034,7	10,0
P.A. Bolzano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. Trento	3.293,4	1.280,7	5.776,2	144,6	-	1,8	-	1.216,0	286,3	-	410,7	166,3	-	359,8	0,2
Veneto	-	-	-	835,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.267,2	7,4
Friuli V.G.	-	-	-	144,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	144,6	0,1
Liguria	1.034,5	434,5	469,8	472,2	-	124,4	-	410,4	267,2	-	2.040,5	70,2	-	5.323,7	3,0
Emilia Romagna	3.206,4	1.199,5	5.498,4	977,7	-	1.215,8	313,3	1.262,0	312,4	-	104,1	155,5	-	14.245,2	7,9
Toscana	2.672,8	949,4	2.661,3	719,1	651,4	-	1.184,5	1.184,5	382,5	-	429,1	106,4	309,8	10.066,3	5,6
Umbria	1.267,6	550,6	1.138,8	359,7	-	-	-	555,9	289,6	-	-	72,8	-	4.235,0	2,4
Marche	1.420,8	686,2	1.722,6	441,6	-	-	-	659,8	298,7	-	-	97,6	-	5.327,3	3,0
Lazio	2.616,8	1.266,5	3.649,8	936,9	-	1.706,6	-	1.092,3	329,0	-	261,7	126,0	-	11.985,7	6,7
Abruzzo	1.498,9	750,3	1.817,7	418,0	-	-	-	728,2	306,8	-	-	100,7	-	5.620,7	3,1
Molise	821,4	435,9	783,1	295,0	-	-	-	371,8	260,0	-	-	70,8	-	3.037,8	1,7
Campania	2.743,3	1.335,6	3.501,0	1.005,8	157,3	-	-	1.103,7	312,8	-	882,8	178,2	-	11.220,4	6,2
Puglia	3.409,0	1.913,2	1.748,3	788,8	-	-	-	1.621,0	294,0	-	602,4	220,5	-	10.597,2	5,9
Basilicata	1.385,7	720,6	1.429,6	331,9	-	-	-	718,4	295,0	-	-	80,6	-	4.961,8	2,8
Calabria	2.185,4	1.127,0	2.205,8	525,9	-	-	-	1.039,7	328,4	-	-	149,8	-	7.561,9	4,2
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	-	358,3	1.583,2	144,6	-	-	-	322,3	-	-	-	-	-	2.408,4	1,3
Altri	3.844,3	40,8	1.047,7	7.281,2	2.074,2	-	2.324,3	258,2	-	18.076,0	25,8	206,6	2.582,3	37.761,3	21,0
Totale	38.217,8	15.493,7	50.266,7	18.076,0	2.882,8	3.820,1	2.715,1	15.493,7	4.648,1	18.076,0	5.164,5	2.065,8	2.892,1	179.812,4	100,0
%	21,3	8,6	28,0	10,1	1,6	2,1	1,5	8,6	2,6	10,1	2,9	1,1	1,6	100,0	

Fonte: MIPAF

I Programmi Interregionali (Pi) pertanto sono sussidiari di iniziative regionali o nazionali in atto e sviluppano una azione di partenariato tra le Regioni o tra queste ultime ed altri soggetti pubblici e privati. Gli interventi previsti mirano a raggiungere uno o più dei seguenti scopi:

- ottenere economie di scala nell'impiego delle risorse;
- accelerare i processi di diffusione delle innovazioni nei diversi ambiti regionali;
- generare ricadute positive in termini di nuova occupazione.

Nella fase di avvio (I fase) furono individuati 13 programmi, cui sono stati destinati circa 180 milioni circa di euro per il triennio 1996-1998 (tabella 1.1).

Questo importo è stato trasferito per l'80% alle regioni interessate, mentre il restante 20% è stato impegnato direttamente a favore degli enti chiamati a svolgere le azioni di supporto di carattere orizzontale generale⁷. L'utilizzazione dei fondi, tuttavia, è avvenuta solo a partire dall'anno successivo a quello dello stanziamento. Tale circostanza ha fatto sì che il periodo di attuazione si protraesse oltre il triennio originariamente previsto.

Per l'attuazione di ogni Pi è stato insediato un apposito Comitato di Progetto, formato da rappresentanti delle Regioni e del MIPAF, integrato, secondo i casi, da componenti di altre amministrazioni pubbliche. I Comitati di Progetto hanno elaborato le linee guida generali dei singoli Pi e hanno esaminato la coerenza dei progetti applicativi regionali rispetto a tali linee, monitorandone l'attuazione. Essi rappresentano uno strumento di autoregolamentazione con il quale le Regioni, coerentemente allo spirito di interregionalità di tali programmi, rinunciano a parte delle loro prerogative, accettando di dar conto reciprocamente delle loro attività (G. Manzo, 2002).

Le assegnazioni alle Regioni sono avvenute con specifici decreti per ciascun Programma. I programmi approvati individuano e sviluppano problematiche comuni alle diverse regioni (agricoltura e qualità, assistenza tecnica al settore zootecnico, promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale) o suscettibili di essere affrontate in un'ottica di interregionalità (promozione commerciale, comunicazione ed educazione alimentare, prove varietali, supporti per il settore floricolo, individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura, attività per lo sviluppo dell'agricoltura biologica) o ancora agiscono sui principali fattori in grado di migliorare e supportare la gestione delle politiche agricole e di sviluppo rurale (sistemi informativi, ristrutturazione delle statistiche agricole nazionali e regionali, formazione dei tecnici e dei divulgatori, attività di studi e ricerca).

La maggior parte delle risorse finanziarie stanziata risulta concentrata su 6 dei 13 Pi di "prima generazione", che hanno assorbito l'87% delle risorse totali riguardando temi strategici per il settore agricolo italiano:

- agricoltura e qualità;
- sistemi informativi;
- assistenza tecnica zootecnica ;
- educazione alimentare;
- statistiche agricole;
- promozione commerciale.

In particolare con il programma *Agricoltura e qualità* si è inteso facilitare le Regioni nello sforzo di adeguamento al mutato quadro normativo e programmatico comunitario sulla regolamentazione dei marchi collettivi e sulla certificazione di qualità in agricoltura. Inoltre, si è puntato a migliorare l'efficacia degli interventi agricoli nei loro riflessi sull'ambiente e sul territorio,

⁷ In particolare ISMEA, ICE e INEA.

dando luogo alla rete per il controllo e l'impiego dei fitofarmaci, alla rete per l'interscambio dei dati e di informazioni per l'agrometeorologia, alla verifica dell'efficienza distributiva delle macchine agricole irroratrici al fine di evitare la dispersione di fitofarmaci nell'ambiente, alla realizzazione di una carta pedologica⁸ dettagliata che dovrà coprire l'intero territorio nazionale.

Nell'ambito del programma *Assistenza tecnica al settore zootecnico* sono stati realizzati interventi per aumentare la competitività e l'efficienza della zootecnia italiana allargando gli orizzonti agli aspetti qualitativi e sanitari delle produzioni, nonché all'individuazione di tutti i servizi di supporto all'attività di assistenza tecnica agli allevamenti, cercando di ridurre l'impatto ambientale dell'azienda zootecnica. Una parte dei fondi è stata assegnata all'Associazione Italiana Allevatori per il miglioramento dell'informatizzazione del settore.

Il programma *Comunicazione ed educazione alimentare* ha mirato a sviluppare un'ottica di educazione alimentare come educazione al benessere, in modo da avere una concezione assai più ricca e ampia di quella corrente.

La creazione di una struttura di collegamento tra i diversi sistemi informativi è stato oggetto del PI *Sistema di interscambio tra i sistemi informativi*. Tra gli aspetti oggetto di integrazione ricordiamo la semplificazione ed informatizzazione delle procedure di istruttoria e controllo e la trasparenza e diffusione delle informazioni.

L'azione portata avanti attraverso il PI *Promozione commerciale* si è incentrata sulla creazione di un marchio che identificasse i prodotti tipici italiani, contribuendo al miglioramento dell'immagine del *made in Italy*.

La *Ristrutturazione del sistema di statistiche agricole* è stata oggetto di un programma volto a creare le condizioni necessarie per rispondere con tempestività, completezza e continuità alle esigenze informative, sia di natura congiunturale che strutturale ed economica, sulle aziende agricole, e sul settore agro-alimentare, nonché su aspetti socio-economici e ambientali.

Anche se meno determinanti in termini di peso finanziario, vanno segnalati alcuni PI incentrati su aspetti chiave per la gestione degli interventi di sviluppo rurale. E' questo il caso del programma *Promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale* teso a creare un servizio di consulenza diffuso su tutto il territorio, rivolto ai soggetti, sia pubblici che privati, coinvolti nell'attuazione degli interventi di sviluppo rurale e a sviluppare un sistema informativo in grado di contribuire alla migliore gestione degli interventi e alla valorizzazione dell'offerta di prodotti e servizi proveniente dai territori rurali. Le regioni hanno attuato il programma in maniera alquanto differenziata, in relazione alla necessità di orientare gli interventi alle specifiche esigenze regionali.

Vanno ricordati, inoltre, il PI *Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura* e *Sviluppo dell'agricoltura biologica*, entrambi finanziati per una sola annualità. Il primo aveva l'obiettivo di classificare le innovazioni tecnologiche e di sottoporre a collaudo in diverse realtà produttive quelle innovazioni più sensibili all'influenza delle variabili ambientali, con la finalità di agevolare l'adozione e diffusione delle innovazioni stesse. Il secondo ha affrontato alcuni aspetti cruciali per lo sviluppo del biologico nel nostro paese: l'informazione ai consumatori, la formazione dei tecnici per il controllo e l'assistenza alle aziende e l'aggregazione dell'offerta.

Gli altri interventi (*prove varietali; supporti per il settore floricolo; formazione e aggiornamento dei tecnici e dei divulgatori agricoli; assistenza tecnica e studi e ricerche*) hanno riguardato specifici aspetti o settori (settore floricolo, con la realizzazione ad esempio di progetti pilota sui servizi a supporto della qualità fitosanitaria e la gestione della qualità).

Attualmente la prima fase di attuazione dei PI può considerarsi chiusa e sulla base di un pri-

8 La carta cui si fa riferimento è in scala 1: 250.000.

mo bilancio di tale esperienza sembra possibile affermare che il suo valore aggiunto vada ricercato, in primo luogo, nella sperimentazione di nuove modalità di programmazione degli interventi, basate sul confronto interregionale, sulla creazione di un metodo condiviso e nella creazione di sinergie tra regioni su aspetti di interesse comune.

Al termine della prima fase i Pi sono stati inseriti tra gli interventi previsti dalla legge 499 del 23 dicembre 1999. In questa fase (II fase) sono stati stanziati ulteriori fondi per la loro attuazione pari a 200 milioni circa di euro per il triennio 1999-2001 (tabella 1.2).

Tabella 1.2 – Programmi interregionali: assegnazioni sugli stanziamenti MIPAF per il triennio 1999-01

Regioni	Assegnazioni	
	migliaia di euro	%
Piemonte	13.344,9	6,73
Valle d'Aosta	1.569,8	0,79
Lombardia	16.018,5	8,07
P.A. Bolzano	3.469,6	1,75
P.A. Trento	2.736,3	1,38
Veneto	15.245,8	7,68
Friuli Venezia Giulia	4.427,0	2,23
Liguria	3.287,4	1,66
Emilia Romagna	15.758,8	7,94
Toscana	9.681,6	4,88
Umbria	4.662,9	2,35
Marche	6.891,9	3,47
Lazio	11.099,5	5,59
Abruzzo	7.088,4	3,57
Molise	3.329,8	1,68
Campania	12.960,4	6,53
Puglia	19.745,4	9,95
Basilicata	6.264,2	3,16
Calabria	9.790,5	4,93
Sicilia	20.553,4	10,36
Sardegna	10.496,4	5,29
Totale	198.422,7	100,0

Fonte: MIPAF

Rispetto alla fase precedente, mentre i programmi sono rimasti sostanzialmente invariati, si registrano alcune novità procedurali e metodologiche:

- vi è un'unica assegnazione dei fondi alle Regioni, piuttosto che per singolo programma;
- gli stanziamenti sono ripartiti tra le Regioni per il 90% sulla base di indicatori generali (PLV, numero aziende, SAU); il rimanente 10% è suddiviso in quote uguali tra le Regioni, per garantire anche alle regioni più piccole un minimo di risorse finanziarie che permetta loro una buona capacità operativa;
- in questa fase possono partecipare anche le regioni a statuto speciale che precedentemente non erano ammesse;
- ogni Regione alloca l'assegnazione ricevuta sui Pi di proprio interesse; è obbligatoria la partecipazione alle attività relative alla rete interregionale per il controllo dei residui dei fitofarmaci nell'ambito del programma agricoltura e qualità e al programma RICA nell'ambito del programma statistiche agricole;
- è prevista una quota di cofinanziamento regionale per l'attuazione dei Pi assistenza tecnica al settore zootecnico, agricoltura e qualità, supporti al settore floricolo, azioni di supporto, ricerca e trasferimento delle innovazioni; ciò dovrebbe far sì che le iniziative intraprese siano più

vicine alle effettive esigenze regionali, e che, inoltre, aumenti la partecipazione delle stesse regioni alle azioni.

I progetti applicativi regionali sono ancora in fase di svolgimento. Un quadro globale dell'attuazione dei Pi in questa fase non appare possibile, per carenze del sistema di monitoraggio finanziario e fisico a livello regionale. Inoltre, nella II fase non si sono ricostituiti i Comitati di Progetto. Ciò ha comportato l'assenza non solo di linee guida generali sulle quali disegnare i progetti applicativi regionali per l'attuazione dei singoli Pi e il coordinamento delle attività svolte dalle Regioni, ma anche di quel metodo di concertazione interregionale cui si accennava in precedenza.

L'avvio della III fase è avvenuta utilizzando come copertura finanziaria i fondi stanziati dalla legge 499 per l'anno 2002. Sono state individuate nuove tematiche d'interesse generale che accomunano le Regioni e l'Amministrazione centrale, da sviluppare mediante i seguenti Pi:

- piano sementiero;
- piano proteine vegetali;
- agricoltura e qualità;
- sviluppo rurale, articolato nei sottoprogrammi servizi di sviluppo, innovazione e ricerca, monitoraggio dei sistemi irrigui del Centro-Nord.

Nonostante i Comitati di progetto non siano stati ricostituiti, le linee operative in termini di obiettivi e di azioni dei programmi sono state comunque elaborate dalle Regioni di concerto con il MIPAF, come avveniva nella prima fase. Particolare attenzione è stata riservata alle problematiche concernenti gli organismi geneticamente modificati (OGM), affrontate a diversi livelli dai vari Pi individuati nella III fase. A questo riguardo sono previste iniziative miranti a:

- mettere a punto una rete di monitoraggio sulla presenza di materiale transgenico nei prodotti agroalimentari e negli alimenti destinati al consumo umano e animale attraverso controlli nei siti di stoccaggio, durante il trasporto e nella distribuzione, al fine della salvaguardia dell'agricoltura di qualità;
- garantire una tracciabilità di filiera ed una chiara etichettatura, assicurando al consumatore la possibilità di scelta fra filiere con OGM e filiere OGM-free, soprattutto per le produzioni zootecniche che per la frequenza di contaminazioni transgeniche nei mangimi sono il vettore principale di immissione di materiale transgenico nella catena alimentare;
- promuovere campagne educative e informative finalizzate ad accrescere le conoscenze dei cittadini in ordine alle filiere agricole ed agroalimentari.

Per questa III fase si è introdotto un nuovo meccanismo procedurale di assegnazione delle risorse: il trasferimento delle risorse finanziarie è infatti subordinato alla presentazione di specifici progetti operativi da parte delle Regioni. Ulteriore innovazione è rappresentata dall'istituzione di un comitato composto dai coordinatori regionali del settore agricolo, cui è assegnato il compito di verificare la rispondenza dei progetti regionali alle linee guida individuate nei Pi. In caso di mancata presentazione dei progetti da parte delle Regioni o di mancata approvazione degli stessi da parte del comitato dei coordinatori regionali, le relative risorse finanziarie liberate sarebbero state ripartite tra le regioni che avessero avuto progetti approvati. Per avere diritto all'assegnazione dei fondi stanziati le regioni dovevano presentare ed ottenere l'approvazione di progetti riguardanti almeno 3 dei 4 programmi previsti.

Tutte le regioni e le province autonome si sono conformate ai nuovi criteri e pertanto sono state impegnate a loro favore le risorse finanziarie stanziata in base ai parametri utilizzati nei precedenti riparti, secondo quanto illustrato nella tabella 1.3.

Tabella 1.3 - Quadro finanziario complessivo relativo ai Programmi Interregionali (migliaia di euro, fondi 2002)

Regioni/Enti di ricerca	Sementiero	Proteine vegetali	Agricoltura e qualità	Servizi di sviluppo	Monitoraggio sistemi irrigui	Totale	Innovazione e ricerca *
Piemonte	694,7	590,5	786,9	312,7	653,9	3.038,7	700,0
Valle d'Aosta	81,7	69,5	92,6	36,8	90,1	370,7	-
Lombardia	833,9	708,8	944,5	375,4	539,4	3.402,0	250,0
P.A. Bolzano	180,6	153,5	204,6	81,3	52,1	672,2	-
P.A. Trento	142,4	121,1	161,4	64,1	376,8	865,8	-
Veneto	793,6	674,6	899,0	357,3	941,8	3.666,3	-
Friuli Venezia Giulia	230,5	195,9	261,0	103,7	92,5	883,7	1.047,4
Liguria	171,1	145,5	193,8	77,0	17,5	605,0	1.000,0
Emilia Romagna	820,3	697,3	929,2	369,3	604,9	3.421,1	2.250,0
Toscana	504,0	428,4	570,9	226,9	184,8	1.914,9	700,0
Umbria	242,7	206,3	274,9	109,3	41,0	874,3	500,0
Marche	358,8	305,0	406,4	161,5	78,3	1.309,9	750,0
Lazio	577,8	491,1	654,5	260,1	269,1	2.252,7	-
Abruzzo	369,0	313,6	418,0	166,1	32,9	1.299,6	-
Molise	173,3	147,3	196,3	78,0	24,7	619,7	-
Campania	674,7	573,5	764,2	303,7	-	2.316,1	-
Puglia	1.027,9	873,7	1.164,3	462,7	-	3.528,6	1.200,0
Basilicata	326,1	277,2	369,4	146,8	-	1.119,4	-
Calabria	509,7	433,2	577,3	229,4	-	1.749,6	-
Sicilia	1.069,9	909,4	1.211,9	481,7	-	3.673,0	700,0
Sardegna	546,4	464,4	618,9	246,0	-	1.875,8	-
INEA	-	-	-	350,0	800,0	1.150,0	-
ISMEA	-	-	300,0	-	-	300,0	-
Totale	10.329,1	8.779,8	12.000,0	5.000,0	4.800,0	40.908,9	9.097,4

* Per il programma innovazione e ricerca le risorse sono assegnate alle regioni individuate come capofila per i singoli progetti.

Fonte: MIPAF

Analizzando l'esperienza maturata nell'attuazione si possono trarre alcune considerazioni. I PI rappresentano sicuramente un esperimento interessante perché hanno creato un momento di confronto tra Ministero e Regioni attraverso il quale si mettono a punto idee e progetti concertati e condivisi, che hanno favorito lo scambio di conoscenze tra le diverse regioni e sono stati un'occasione di formazione per funzionari e dirigenti impegnati nella loro attuazione.

Accanto a questi aspetti positivi si riscontrano alcune situazioni che sicuramente vanno migliorate. In primo luogo è necessario migliorare la qualità del sistema regionale di monitoraggio per consentire di valutare l'efficacia della spesa; vi è stata, inoltre, una mancanza di comunicazione esterna, con conseguente scarsa visibilità dei risultati conseguiti. Infine, un fattore condizionante è individuabile nell'avvicinarsi dei referenti regionali responsabili della gestione dei Programmi, elemento che comporta fisiologicamente sia una mancanza di continuità che un rallentamento nell'azione amministrativa e in alcuni casi dei veri e propri vuoti decisionali nella fase di transizione delle responsabilità tra referenti.

1.5 I contratti di filiera

L'articolo 66 della Finanziaria 2003 (Legge 289/2002) prevede la promozione, da parte del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, dei contratti di filiera. Scopo di tali contratti, stipulati tra i soggetti della filiera agroalimentare e il MIPAF, è la realizzazione di un programma di inve-

stimenti integrato a carattere interprofessionale ed avente rilevanza nazionale che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera agroalimentare in un ambito multiregionale, al fine di migliorarne la capacità competitiva.

I contratti di filiera tengono conto della rilevanza sovraregionale di alcune filiere, della localizzazione in più regioni di componenti di una stessa filiera produttiva e della valenza sovraregionale di alcuni interventi, quali il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi, superando i vincoli derivanti dalla programmazione regionale.

Su questo strumento si sta puntando anche per migliorare il raccordo tra le varie forme di intervento, nazionale e regionale, facendo sì che ci sia coerenza tra le azioni previste dal MIPAF e le limitazioni settoriali, le condizioni di ammissibilità, i criteri di selezione e i livelli di intensità di aiuto stabiliti dai POR e dai PSR, nell'intento di assicurare la massima complementarità tra i diversi ambiti di intervento.

I soggetti beneficiari dei contratti di filiera possono essere:

- le piccole e medie imprese e le cooperative che svolgono attività di produzione agricola, di conservazione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici;
- le organizzazioni di produttori agricoli;
- le società costituite tra soggetti che esercitano l'attività agricola e le imprese commerciali e industriali addette alla distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia controllato stabilmente da imprenditori agricoli, cooperative agricole o da organizzazioni di produttori. Nella società possono essere presenti anche grandi imprese, purché la loro presenza nel capitale sociale non superi il 10% del totale.

Per garantirne la rilevanza nazionale, gli interventi previsti devono essere localizzati nei territori coincidenti con le aree sottoutilizzate (aree obiettivo 1, obiettivo 2 e aree in deroga 87.3.c) e devono svilupparsi in un ambito territoriale che comprenda almeno tre regioni o, anche, solo due regioni per quei comparti la cui produzione nazionale, calcolata ai prezzi di base, è localizzata per almeno il 30% in tali regioni.

Inoltre, l'investimento complessivo deve essere superiore a 7 milioni di euro, con un rapporto tra valore degli investimenti previsti e valore della produzione agricola coinvolta, valutata ai prezzi di base, almeno di 1 a 3; nel caso di produzioni tipiche regolamentate il rapporto è ridotto ad 1 a 2.

La quota di contributo pubblico per gli investimenti ammissibili è concessa con le seguenti modalità:

- una quota pari al 50% dell'aiuto ammesso sotto forma di contributo in conto capitale;
- una quota pari al 50% dell'aiuto ammesso sotto forma di finanziamento agevolato, a tasso d'interesse non inferiore allo 0,50% annuo;
- nel caso di azioni concernenti la ricerca, il contributo pubblico verrà erogato totalmente in conto capitale.

L'obiettivo dei contratti di filiera è innanzitutto quello di incrementare il valore aggiunto per tutti i segmenti della filiera, attraverso processi d'integrazione verticale e orizzontale. Inoltre con la realizzazione di tali processi si dovranno creare i presupposti di tipo economico, finanziario e dimensionale che facilitino l'acquisizione di nuove tecnologie necessarie per l'ammodernamento di tutta la filiera e per il raggiungimento di un più vantaggioso posizionamento sul mercato.

Lo stanziamento iniziale per questo strumento ammonta a 100 milioni di euro, ripartiti in tre annualità; ulteriori risorse finanziarie, qualora ritenuto necessario, potranno essere attinte dal Fondo Unico per le aree sottoutilizzate previsto dalla Finanziaria 2003.

Le domande di accesso ai contratti di filiera sono ricevibili dal 23 febbraio 2004. Al momento non è ancora stato stabilito un termine ultimo per la presentazione delle domande e non è stata ancora avviata l'istruttoria per la loro approvazione.

Di seguito (tabella 1.4) si riporta un elenco dei progetti pervenuti al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, con indicazione dei settori interessati, dell'investimento previsto e delle Regioni coinvolte. Si può notare che il totale degli investimenti previsti supera, a sportelli ancora aperti, di gran lunga lo stanziamento previsto, a testimonianza del grande interesse delle aziende verso i contratti di filiera.

Tabella 1.4 – Contratti di filiera: i progetti ad oggi presentati per settore, investimento previsto e regioni interessate

N.	Settore	Inv. prev. (meuro)	Regioni interessate
1	Latte	32	Sardegna-Calabria-Sicilia-Puglia-Basilicata
2	Ortofrutta	22	Basilicata-Campania-Calabria-Lazio-Emilia Romagna-Puglia
3	Ortofrutta	28	Calabria-Sicilia-Puglia-Basilicata-Campania
4	Ortofrutta	15,5	Lazio-Piemonte-Abruzzo-Puglia-Campania-Sicilia
5	Avicunicolo	69,6	Emilia Romagna-Veneto-Marche-Molise
6	Patate	17	Abruzzo-Molise-Calabria-Campania-Lazio
7	Orticolo-freddo	16	Marche-Veneto-Abruzzo-Lazio
8	Carni bovine	11	Puglia-Basilicata-Calabria
9	Vino	82	Puglia-Molise-Abruzzo
10	Ortofrutta	43	Puglia-Molise
11	Innovazione processo e prodotto kenaf	7,3	Puglia-Campania-Molise
12	Lattiero caseario	10	Campania-Lazio
13	Florovivaistico	14	Veneto-Toscana-Umbria-Lazio-Basilicata
14	Grano duro	32	Basilicata-Emilia Romagna-Marche-Puglia-Toscana
15	Carciofi	21	Puglia-Sicilia-Basilicata
16	Qualità- e-commerce	11	Calabria-Campania-Basilicata-Abruzzo-Lazio-Umbria-Marche-Emilia Romagna-Toscana-Piemonte
17	Carni suine	8,8	Campania-Calabria-Basilicata-Molise-Puglia-Sicilia-Sardegna
18	Lattiero caseario	12,5	Piemonte-Emilia Romagna-Campania-Valle d'Aosta-Lombardia-Veneto-Sardegna
19	Vino	99	Piemonte-Toscana-Veneto
20	Vino	16,4	Emilia Romagna-Toscana-Sicilia
21	Carne bovina	13,8	Umbria-Emilia Romagna-Toscana-Marche-Abruzzo-Lazio-Molise-Campania-Veneto
22	Carne bovina e suina	67	Veneto, Lazio, Campania, Calabria
Totale		648,9	

Fonte: MIPAF

1.6 Le Intese Istituzionali di Programma

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP), istituita con la legge n. 662 del 23 dicembre 1996 sulla programmazione negoziata e regolamentata con delibera CIPE del 21/03/97 e successive delibere integrative e modificative, è lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo Centrale e la Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta. Rappresenta un impegno di collaborazione per la realizzazione, previa definizione di obiettivi prioritari, di un piano pluriennale di interventi infrastrutturali di interesse comune, per favorire lo sviluppo, in coerenza con la progressiva trasformazione dello stato in senso federalista.

Le Intese Istituzionali di Programma risultano essere un importante strumento per l'allocazione e la riqualificazione delle risorse finanziarie disponibili per gli investimenti pubblici a favore dello sviluppo e della coesione, affiancandosi ai differenti interventi di programmazione comunitaria.

Le IIP sono state avviate nel 1999, con la stipula della prima nella regione Lombardia. Nel corso dei due anni successivi sono state concluse le Intese con tutte le Regioni e con le Province autonome rispettivamente 7 nel 1999, 9 nel 2000 e 5 nel 2001.

Tutte le Regioni e le Province di Trento e Bolzano hanno sottoscritto una Intesa, come strumento necessario per l'allocazione e la riqualificazione delle risorse ordinarie per gli investimenti pubblici, provvedendo a integrare il testo originario, individuando per lo più nuovi settori di intervento oltre a quello infrastrutturale, consentendo così di coprire l'intero orizzonte degli investimenti pubblici che interessano lo sviluppo del territorio regionale.

Prima della stipula delle Intese il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), in accordo con ciascuna Regione e Provincia autonoma, ha effettuato una ricognizione degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili sul bilancio dello Stato, delle singole amministrazioni ed Enti Pubblici interessati all'Intesa, nonché delle risorse comunitarie nei settori in cui siano attivabili i Fondi strutturali, e delle altre risorse pubbliche e private.

L'IIP viene approvata, prima della sottoscrizione, dal CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, e prevede come strumento attuativo d'intervento gli Accordi Programma Quadro (APQ). All'interno di ogni intesa vengono quindi specificati, con riferimento ad un arco temporale triennale, i programmi di intervento nei settori di interesse comune (cfr. legge 662/96), gli APQ da stipulare con i criteri, i tempi ed i modi per la sottoscrizione per ognuno di essi.

Per ciascun settore d'intervento viene stipulato un APQ, a cui viene rimandata la definizione puntuale delle opere e dei finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti. Gli APQ sono programmi esecutivi di interventi funzionalmente omogenei e/o collegati, sottoscritti dalla Regione, dal MEF, dalle Amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsto. In particolare, l'Accordo indica:

- i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi ed i relativi impegni;
- le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione;
- gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento;
- le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati;
- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;

- i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.

L'APQ, sottoscritto dai responsabili amministrativi delle strutture coinvolte, riporta, in allegato, le schede degli interventi con l'indicazione puntuale delle caratteristiche dei progetti. Si tratta quindi di uno strumento di programmazione operativa che consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti.

In attuazione delle IIP sono stati quindi stipulati, alla data del 30 giugno 2004⁹, 210 Accordi di Programma Quadro per un totale di 46.413,5 milioni di euro stanziati. Gli APQ, nati come strumento per determinare l'allocazione della quota destinata alle infrastrutture nell'ambito dei fondi attribuiti annualmente dalla legge finanziaria alle aree depresse, hanno esteso il loro ambito al complesso delle risorse ordinarie di investimento previste dal bilancio "pubblico" per settori specifici; gli interventi previsti negli APQ vengono quindi finanziati con differenti risorse:

- *ordinarie*: provenienti dal bilancio ordinario statale e regionale o locale e per le quali lo Stato centrale, le Regioni e gli altri Enti valutano e concordano l'utilizzo congiunto;
- *aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate*: stabilite ogni anno dalla Legge Finanziaria e assegnate dal CIPE al fine di perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese sancito dal V comma dell'articolo 119 della costituzione;
- *comunitarie*: le risorse comunitarie del QCS e dei Programmi Operativi 2000-2006 dell'Obiettivo 1 nonché dei Documenti unici di programmazione 2000-2006 dell'Obiettivo 2 per le regioni del Centro Nord comprensive del cofinanziamento nazionale. Per alcuni settori strategici, idrico e trasporti, inoltre, il QCS 2000-2006 prevede l'utilizzo dell'Accordo di Programma per velocizzare e qualificare la scelta degli interventi da finanziare;
- *private*: risorse private in particolare nei settori dove gli interventi da realizzare creano infrastrutture che generano tariffe o comunque entrate nette consistenti.

Quasi la metà delle fonti finanziarie disponibili per gli APQ stipulati fino al 30 giugno 2004, proviene da risorse ordinarie statali. Le risorse di carattere aggiuntivo – comunitarie e nazionali – rappresentano quasi un terzo di quelle complessive e risultano concentrate soprattutto al Sud dove rappresentano il 47% delle risorse programmate in APQ, rispetto al 9% del Centro Nord. In particolare le risorse per le aree sottoutilizzate, stanziare ogni anno dalla legge finanziaria e assegnate successivamente con delibera CIPE ammontano a oltre 8.656 milioni di euro sul valore totale degli APQ, distribuite, secondo la chiave di riparto prevista dal CIPE, per l'83% al Sud e il 17% al Nord.

Dalle analisi effettuate dal MEF emerge come le regioni del Centro-Nord, pur avendo un minore incentivo finanziario a stipulare nuovi accordi (dato il limitato ammontare di risorse aggiuntive disponibili), hanno ravvisato nell'APQ uno strumento di programmazione operativo capace di assicurare un effettivo coordinamento tra le amministrazioni centrali e le regioni negli interventi di sviluppo territoriale, anche attraverso l'integrazione tra le fonti di finanziamento pubbliche. Nel Mezzogiorno è più forte l'incentivo finanziario; si accresce così il potere negoziale delle regioni che, al tavolo per la stipula degli APQ, portano in dote cospicue risorse aggiuntive, indispensabili per integrare le risorse ordinarie già destinate o da assegnare alla realizzazione ad esempio di grandi opere infrastrutturali (MEF, 2004).

Dei 46.413,5 milioni di euro stanziati per i 210 APQ, oltre il 53% è destinato alle regioni del Mezzogiorno, le quali più lente di quelle del Centro Nord a valorizzare l'APQ negli anni immediatamente successivi all'introduzione di tale strumento, nel solo anno 2003 hanno stipulato ben 32 accordi di programma, per un ammontare di risorse superiore agli 8.000 milioni di euro contro i soli 1.687,7 milioni di euro stipulati dalle regioni del Centro Nord .

9 Dati del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, (www.dps.tesoro.it/intese_apqstipulati.asp)

Nel primo semestre 2004 dei 46 APQ stipulati, il volume delle risorse assegnate segna un'inversione di tendenza con un ammontare di 3.535 milioni di euro per il Centro Nord contro 991 per il Sud.

Attraverso un'analisi settoriale¹⁰ degli interventi presentati negli APQ, in gran parte inseriti nei Programmi Operativi Regionali o Nazionali, si può osservare come all'interno dell'asse *Sistemi locali di sviluppo* il settore Agricoltura, agroindustria e sviluppo rurale abbia una scarsa rilevanza. Infatti su tutto il territorio nazionale sono stati stipulati solamente 4 APQ nel Centro Nord, per un ammontare di 88,1 milioni di euro.

Tabella 1.5 - Accordi di Programma Quadro stipulati al 30 giugno 2004* per settore e area geografica

	Centro Nord		Mezzogiorno		Italia		
	n.	meuro	n.	meuro	n.	meuro	%
Risorse naturali	40	3.568,5	22	7.112,0	62	10.680,6	23,0
<i>Acqua</i>	17	1.132,4	10	5.611,7	27	6.744,1	14,5
<i>Energia</i>	2	1.556,3	2	303,4	4	1.859,7	4,0
<i>Rifiuti e bonifica siti inquinati</i>	2	47,2	3	76,6	5	123,8	0,3
<i>Difesa del suolo</i>	14	782,9	6	142,3	20	925,2	2,0
<i>Forestazione e Qualità ambientale</i>	5	49,9	1	978,0	6	1.027,9	2,2
Risorse culturali	12	854,7	18	935,3	30	1.790,1	3,9
Risorse umane (Ricerca e sviluppo)	5	81,6	-	-	5	81,6	0,2
Sistemi locali di sviluppo	13	471,3	18	3.979,3	31	4.450,6	9,6
<i>Industria, artigianato, commercio e servizi</i>	6	187,1	18	3.979,3	24	4.166,4	9,0
<i>Turismo</i>	3	196,2	-	-	3	196,2	0,4
<i>Agricoltura, agroalimentare e sviluppo rurale</i>	4	88,1	-	-	4	88,1	0,2
Città	8	1.627,8	6	487,3	14	2.115,1	4,6
<i>Città</i>	6	443,4	3	277,3	9	720,7	1,6
<i>Servizi alla persona e Comunità</i>	2	1.184,4	3	210,0	5	1.394,4	3,0
Reti e nodi di servizio	41	14.952,6	27	12.342,9	68	27.295,5	58,8
<i>Trasporti</i>	29	14.601,5	17	11.927,7	46	26.529,2	57,2
<i>Telecomunicazioni e innovazione</i>	11	310,3	4	106,1	15	416,4	0,9
<i>Sicurezza</i>	1	40,8	6	309,1	7	349,9	0,8
Totale	119	21.556,6	91	24.856,8	210	46.413,5	100,0

(*) Al netto degli APQ terremoto Umbria e Marche

Fonte: Dipartimento per le Politiche di sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Nelle regioni del mezzogiorno, la programmazione riguardante i *Sistemi locali di sviluppo*, raccoglie circa il 90% del totale delle risorse nazionali stanziare per questo settore, per interventi volti allo sviluppo dei sistemi produttivi locali nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi.

Oltre il 58% delle risorse nazionali disponibili per gli APQ riguarda il settore di intervento *Reti e nodi di Servizio* – e in particolare per il *Trasporto*, con circa il 57% – confermando l'attenzione delle amministrazioni regionali verso il rafforzamento delle infrastrutture di base.

Altro settore di rilievo è quello della *Risorse naturali* che solo nel corso del 2003 ha visto la stipula di 62 Accordi; per questo settore la maggior parte degli interventi riguarda la valorizzazione delle risorse idriche, ed in particolare progetti volti all'adeguamento delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque sia per consumo umano che agricolo (vedi capitolo 10).

¹⁰ La classificazione in macrosettori riprende le aree tematiche dei 6 assi di intervento del Qcs: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizio e ai relativi sotto-assi.

1.7 I Contratti di programma

I Contratti di programma costituiscono il primo esperimento in Italia di strumento per lo sviluppo locale basato sulla negoziazione tra soggetti istituzionali e soggetti rappresentativi del mondo produttivo, in cui si sostituisce la logica dell'obbligazione bilaterale all'atto amministrativo. Nascono con l'ultima legge sull'intervento straordinario (L. 64/1986) per confluire, nel 1996 nella Programmazione Negoziata (L. 662/1996). Dal novembre del 2001 in poi si è avuto, come per gli altri strumenti della programmazione negoziata, il passaggio di competenze dal MEF al Ministero delle Attività Produttive.

Il Contratto di programma viene stipulato con procedure negoziali nella fase di predisposizione, tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di specifici piani progettuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva nelle aree sotto-utilizzate. Del piano progettuale presentato dai soggetti imprenditoriali¹¹, che deve essere caratterizzato da un alto grado di innovazione, vengono verificati attraverso l'istruttoria effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), la validità del progetto ed i requisiti imprenditoriali e finanziari del proponente, oltre che l'adeguatezza dei mezzi finanziari in relazione agli obiettivi dichiarati. Inoltre, vengono esaminati i tempi di attuazione, i costi, le interconnessioni delle eventuali singole iniziative rispetto al Contratto di programma, con particolare riguardo agli aspetti di mercato.

Fin dal 1986 la filosofia ispiratrice e la missione affidata ai Contratti di programma non è mutata significativamente nel corso del tempo, almeno secondo quanto dichiarato nei documenti ufficiali. Dal 1986 al 1992 sono state finanziate 12 iniziative per un totale di circa 8,2 milioni di euro, di cui 3,6 a carico dello Stato, con un'occupazione pari a 62.000 unità, di cui 15.000 di nuova occupazione. Nella prima fase di operatività, i Contratti di programma venivano utilizzati per agevolare i processi di ristrutturazione delle grandi imprese, italiane ed estere, localizzate nel Mezzogiorno. E' questo il motivo che spiega la più bassa incidenza della nuova occupazione rispetto a quanto si rileva nella generazione successiva di Contratti di programma (Florio-Giunta, 1998).

La generazione successiva di Contratti dall'aprile del 1996 al dicembre 2003 ha previsto investimenti per un totale di 5.964,58 milioni di euro per un totale di agevolazioni concesse pari a 2.839,7 milioni di euro. I 57 Contratti di programma deliberati, di cui 4 multiregionali prevedono un incremento occupazionale di 22.343 unità.

L'elevata concentrazione geografica dei Contratti nelle regioni del Mezzogiorno è la diretta conseguenza della natura e della normativa di riferimento dello strumento, indirizzato appunto alle aree depresse del paese con procedure dettate dalla legge 488/92, anche se si sta osservando nell'ultimo periodo un maggiore interesse da parte delle Regioni del Centro Nord.

La regione con gli investimenti più considerevoli risulta essere la Campania (1.108,0 milioni di euro) in cui sono stati attivati 16 Contratti di programma, di cui 10 per l'*Industria*, 1 nel settore *Servizi*, 2 in quello *Agroindustriale* e 3 per il *Turismo*.

Dall'analisi settoriale degli interventi presentati nei Contratti di Programma si può notare come il settore Agricoltura, con solamente 2 contratti previsti, rispettivamente in Sicilia e Basilicata pesi solo per l'1% degli investimenti totali previsti. Il settore Agroindustriale invece assorbe

¹¹ Il contratto di programma può essere proposto da: 1) Imprese di grandi dimensioni o da gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale, in grado di generare significativamente ricadute sul territorio, mediante la prevalente attivazione di nuovi impianti e la creazione di occupazione aggiuntiva; 2) Consorzi di piccole e medie imprese operanti anche in settori diversi che realizzino nuove iniziative produttive o ampliamenti; 3) Rappresentanze dei distretti industriali per realizzare in aree definite piani di investimenti produttivi, anche in più settori, comprendendo attività di ricerca e di servizio a gestione consortile.

più del 13% delle risorse con 10 contratti stipulati, di cui uno solo per l'area del Centro Nord e precisamente nella regione Piemonte.

Tabella 1.6 - Contratti di programma, stato di attuazione al 31 dicembre 2003

	Contratti stipulati	Investimento		Erogazioni al 31.12.2003
	numero	meuro	%	meuro
Piemonte	1	28,7	0,5	11,5
Veneto	1	585,5	9,8	69,0
Toscana	1	41,3	0,7	12,4
Abruzzo	3	199,5	3,3	53,9
Molise	1	64,9	1,1	33,5
Campania	16	1.356,8	22,7	770,7
Puglia	7	1.108,0	18,6	555,2
Basilicata	5	386,9	6,5	203,6
Calabria	7	529,2	8,9	269,7
Sicilia	5	543,3	9,1	296,4
Sardegna	6	648,6	10,9	334,9
Multiregionale	4	472,0	7,9	228,9
Totale	57	5.964,6	100,0	2.839,8

Fonte: elaborazione INEA dati Ministero delle Attività Produttive, Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese, Primo rapporto dicembre 2003.

Il settore economico più interessato dai Contratti di programma per la promozione dello sviluppo locale risulta comunque essere quello *Industriale* che raccoglie più del 66% del totale degli investimenti (3.941,5 milioni di euro), a cui seguono il settore Turismo con il 14,6% (873,8 milioni di euro) e appunto dell'Agroindustria con il 13,5% (803,3 milioni di euro).

Tabella 1.7 - Contratti di programma, per tipologia di comparto al 31 dicembre 2003

Comparto di attività	Numero contratti	Investimenti (meuro)	% sul totale dell'investimento	Incremento Occupazione previsto	Erogazioni al 31.12.2003 (meuro)
Agricoltura	2	57,9	1,0	248,0	-
Agroindustria	11	803,3	13,5	3.303,9	67,1
Biomasse	2	176,3	3,0	216,0	30,1
Industria	32	3.941,5	66,1	13.278,4	824,9
Servizi	2	84,6	1,4	1.102,3	6,7
Turismo	7	873,8	14,6	3.924,5	123,8
Turismo/Ambiente	1	27,1	0,5	270,0	-
Totale	57	5.964,6	100,0	22.343,1	1.052,7

Fonte: Dipartimento per le Politiche di sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Rapporto 2003

L'estensione dei Contratti di programma ai settori del *Turismo*, dell'*Agricoltura* e dell'*Agroindustria* ha suscitato grande interesse a giudicare dall'elevato numero di contratti recentemente stipulati con imprese operanti in questi settori. Infatti da giugno 2002 a giugno 2003, i nuovi 13 contratti di programma stipulati hanno visto per il settore dell'Agroindustria e del Turismo l'investimento più cospicuo rispettivamente con 149 milioni di euro e 169 milioni di euro.

Con la delibera CIPE del 21 dicembre 2000, vengono attribuiti a Sviluppo Italia¹² attività relati-

¹² Sviluppo Italia è stata istituita con il decreto legge n. 1 del 1999. Nella società sono confluiti gli enti di promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (SPI, ITAINVEST, IG, INSUD, RIBS, ENISUD, Finagra, IPI).

ve alla gestione dei Contratti di programma e le competenze riguardanti il controllo della regolare attuazione del contratto. Sviluppo Italia diventa quindi il braccio operativo che deve servire a qualificare la domanda, facilitando il rapporto tra pubblico e privato e tra le stesse amministrazioni.

Nel corso del 2003 è stata introdotta una nuova modalità per attrarre investimenti privati nel Sud sfruttando i Contratti di programma. Si tratta del Contratto di Localizzazione, un nuovo strumento dedicato all'attrazione degli investimenti esteri nel nostro paese e che prevede di dare un forte rilievo alla creazione di condizioni di contesto capaci di generare e radicare effetti di sviluppo a lungo termine. Questo strumento sta riscontrando un notevole successo tra gli imprenditori internazionali: 3 le iniziative deliberate ad oggi per circa 220 milioni di euro e oltre 30 manifestazioni di interesse attualmente in esame per oltre 5.300 milioni di euro.

1.8 I patti territoriali agricoli

Il patto territoriale consiste nella realizzazione di un programma di interventi produttivi e/o infrastrutturali, finalizzato allo sviluppo di determinati territori e promosso da un partenariato locale. Nell'intento del legislatore i patti dovevano non solo raggiungere obiettivi di sviluppo economico locale ma introdurre un cambiamento nelle procedure decisionali, proponendo *sequenze di comportamento* (Cersosimo, Wolleb, 2001), ossia la concertazione tra i soggetti locali, l'assunzione da parte di questi ultimi di impegni sulla base delle rispettive competenze, e la traduzione di tale processo nel "patto", come veicolo di questo cambiamento. In questa ottica, il patto dovrebbe, per avere successo, non solo assicurare la realizzazione corretta ed efficace del programma integrato di interventi che propone, ma anche cambiare l'assetto istituzionale locale operando come una nuova istituzione intermedia.

A partire dalla sua introduzione nell'ordinamento nazionale avvenuta nel 1995¹³ l'istituto del patto territoriale ha subito una serie di ridefinizioni normative che hanno comportato, tra l'altro, un notevole snellimento delle procedure di approvazione e di erogazione delle agevolazioni. D'altro canto, recenti indagini hanno evidenziato come l'avvio dei patti sia stato condizionato dal quadro normativo incerto e dal continuo processo di revisione delle procedure, che ha sottoposto la costruzione dell'impianto partenariale e progettuale dei patti a continui aggiustamenti in corso d'opera (Cersosimo, Wolleb, 2001).

Il punto di svolta nel citato processo di modificazione normativo è segnato dalla delibera CIPE 21 marzo 1997. Un ulteriore passaggio è segnato dall'attribuzione al Ministero delle Attività Produttive (MAP) della responsabilità per il coordinamento di questo strumento¹⁴ della programmazione negoziata e l'avvio del loro processo di regionalizzazione¹⁵. Fa parte dell'evoluzione normativa dei patti la loro estensione all'agricoltura e alla pesca¹⁶ divenuta operativa nel 2000, con l'emanazione di un apposito bando, che ha condotto all'identificazione dei cosiddetti patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca (patti agricoli). L'interesse suscitato a livello locale da questo strumento della programmazione è sicuramente non trascurabile. Infatti, sono 91 i patti approvati¹⁷ e tutti, tranne uno, risultavano già attivi a fine 2003, avendo ottenuto almeno una

13 L'istituto del patto territoriale è stato introdotto nell'ordinamento nazionale con il decreto legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341.

14 Infatti, il coordinamento dei patti e la concessione dei relativi contributi sono stati di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) fino alla fine del 2001; successivamente tale competenza è stata trasferita al Ministero delle Attività Produttive (MAP).

15 Cfr. delibera CIPE 25 Luglio 2003.

16 Tale modifica è stata introdotta con la deliberazione CIPE n. 127 dell'11 novembre 1998.

17 Cfr. decreto del MEF n. 2307 del 29 giugno 2000.

erogazione di contributo pubblico. Le erogazioni complessive risultano al momento maggiormente concentrate nelle regioni dell'obiettivo 1 (tabella 1.8).

Un dato interessante riguarda la numerosità delle iniziative afferenti alle regioni Obiettivo 1 e, in particolare, a Sicilia, Campania e Puglia, dove sono stati presentati ben 52 patti specializzati. E' elevata, inoltre, la percentuale (più del 30%) dei patti specializzati che rappresentano un'estensione all'agricoltura di patti preesistenti (sia di patti europei che nazionali), nella forma di protocollo aggiuntivo alla concertazione, riguardante iniziative nei settori dell'agricoltura o della pesca.

I dati relativi alle erogazioni suggeriscono una tempistica di realizzazione degli interventi previsti mediamente lenta, circostanza che deriva dalla variabilità nelle *performance* di patti territoriali, in generale e non solo di quelli agricoli, e che ha indotto l'Amministrazione centrale a proporre l'introduzione di meccanismi di incentivo dell'efficienza attuativa, che prevede il definanziamento delle iniziative non ancora attivate da quei patti territoriali che a due anni dall'avvio delle erogazioni non abbiano iniziato la realizzazione di almeno il 50% delle iniziative previste e speso almeno il 25% delle risorse stanziare (MEF, 2003).

Tabella 1.8 – Le risorse destinate ai patti agricoli per regione (migliaia di euro)

	Patti (n.)	Investimenti complessivi*	Erogazioni al 31-12-03
Basilicata	1	47.596	11.333
Calabria	3	94.372	18.438
Campania	16	268.281	39.148
Molise	2	41.703	7.240
Puglia	11	426.813	68.018
Sardegna	9	135.657	31.923
Sicilia	24	674.609	125.300
Totale Obiettivo 1	66	1.689.031	301.400
Emilia	1	23.938	3.468
Liguria	2	19.898	1.065
Marche	2	67.656	1.892
Piemonte	6	45.914	8.496
Toscana	6	233.396	23.557
Umbria	2	39.022	4.042
Veneto	5	93.070	10.450
Totale Centro-Nord	24	522.894	52.970
Totale	90	2.211.925	354.370

* Gli investimenti complessivi includono sia quelli infrastrutturali che quelli imprenditoriali.

Fonte: MEF

Al di là degli aspetti legati all'efficienza finanziaria, tuttavia, appare cruciale in questa fase valutare l'efficacia di tali strumenti nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale condivisi nell'ambito di partenariati socio-economici e istituzionali. Le valutazioni attualmente disponibili sui patti territoriali, pertanto, non si sono concentrate esclusivamente sui risultati economici diretti raggiunti ma soprattutto sui cambiamenti del contesto socio-istituzionale dei territori interessati dai patti. In base a tali elementi è emerso come i patti in generale siano uno strumento in grado di produrre un valore aggiunto in determinati contesti e le cui performance variano a seconda delle condizioni in cui essi si innestano (MEF, 2003).

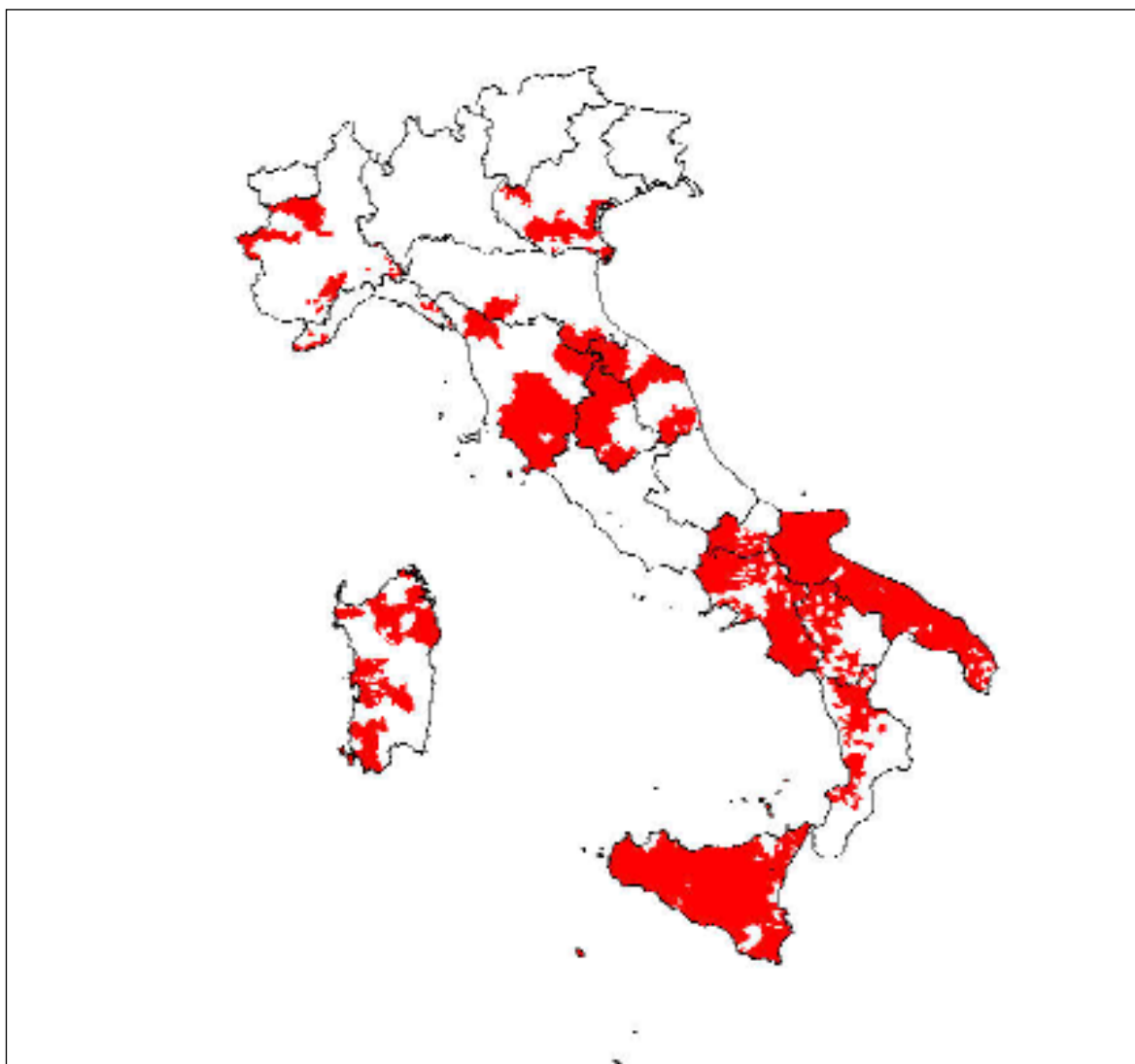
Valutazioni specifiche sulla performance e sugli effetti dei patti, sia specializzati che non, sui territori rurali e sulla loro complementarità con progetti Leader in alcune aree del Mezzogiorno, hanno consentito, inoltre, di approfondire l'analisi sulla loro efficacia quali strumenti in grado di creare un valore aggiunto in tali contesti grazie ai partenariati, favorendo nuove forme di cooperazione e organizzazione tra soggetti (INEA, 2003). Fattori determinanti per l'efficacia di tali strumenti sono risultati la qualità del-

la gestione e la presenza a livello regionale e locale di interlocutori istituzionali capaci di garantire adeguato spazio all'azione dei partenariati. In presenza di tali fattori i patti non solo hanno prodotto risultati positivi in termini di realizzazioni, ma hanno, inoltre, esercitato un effetto catalizzatore per nuove iniziative sul territorio, divenendo in alcuni casi un momento di confronto per la definizione degli interventi da realizzare e un luogo importante per la creazione di reti tra i soggetti operanti a livello locale.

Da tali valutazioni è possibile trarre alcune utili indicazioni operative in merito alle modalità con cui trasferire l'esperienza fino ad ora maturata nel disegno e consolidamento di nuovi strumenti di intervento per lo sviluppo rurale, anche in vista della futura fase di programmazione comunitaria che prevede l'attuazione di strategie di sviluppo locale nell'ambito dei programmi di intervento del "mainstream" (cfr. capitolo 11). In primo luogo si ravvisa l'opportunità di rafforzare le azioni di accompagnamento e assistenza tecnica:

- a livello regionale, contribuendo a consolidare procedure operative e regole comuni, in materia di monitoraggio e la valutazione di progetti complessi, valutazione della concertazione, messa in rete di buone prassi;
- a livello locale, con azioni di informazione e animazione del territorio volte a migliorare la qualità della gestione e supportare la progettualità locale.

Figura 1.4 - I comuni ricadenti nei patti agricoli



Inoltre sarebbe necessario definire nuovi modelli di governance per favorire la complementarità tra programmi e garantire un adeguato raccordo tra i diversi strumenti in essere sul territorio:

- a livello centrale e/o regionale l'integrazione tra programmi diversi può essere garantita grazie alla cooperazione tra istituzioni e settori nell'individuazione di fabbisogni di intervento e aree prioritarie;
- a livello locale occorre puntare su azioni di animazione territoriale, di assistenza tecnica alla progettazione, di aggiornamento dei responsabili istituzionali e di formazione degli agenti di sviluppo che operano sul territorio.

1.9 Alcune considerazioni conclusive

Nell'ultimo triennio l'attuazione degli interventi comunitari in Italia è stato un importante veicolo di cambiamento organizzativo ed ha prodotto apprezzabili innovazioni procedurali, stimulate dalla necessità di rispondere alle rigorose regole comunitarie in termini di rispetto degli obiettivi di spesa, ma anche di gestione e controllo degli interventi. Inoltre, nell'ambito dei Fondi strutturali si sono posti in essere diversi esempi sia di decentramento della gestione verso le istituzioni locali che di sperimentazione di metodi partenariali e dal basso, basati sulla progettualità locale e sul coinvolgimento nelle aree rurali dei diversi attori socio-economici. Si pensi ad esempio all'adozione della progettazione integrata, sia territoriale che tematica, sperimentata nelle regioni dell'Obiettivo 1.

Su tali aspetti anche le azioni ad oggi intraprese a livello nazionale hanno consentito importanti avanzamenti. La programmazione negoziata ha infatti dato luogo alla sperimentazione di nuove modalità di raccordo tra i diversi livelli istituzionali nella realizzazione di opere pubbliche importanti, ma anche di promozione di partenariati locali, per quel che concerne gli interventi produttivi promossi nell'ambito dei patti territoriali. Con i programmi interregionali, inoltre, si sono sperimentate nuove modalità di concertazione tra le regioni, sviluppando interventi in grado di accelerare i processi di diffusione delle innovazioni in campo agricolo nei diversi ambiti regionali e creando le premesse per migliorare la complementarità tra gli interventi realizzati dal MIPAF, dalle Regioni e quelli effettuati con le risorse finanziarie di derivazione comunitaria.

Alla luce di tali considerazioni, l'esperienza di programmazione e attuazione maturata in questo triennio nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale nazionale e comunitarie, può nel complesso considerarsi positiva. Tuttavia, essa ha posto in evidenza alcune questioni su cui si ravvisa l'opportunità di continuare ad investire in futuro e che rappresentano dei punti nodali verso un miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico per l'agricoltura e le aree rurali:

- rafforzare la coerenza tra strumenti nazionali e regionali da un lato e con le politiche di coesione dall'altro, come leva fondamentale per sviluppare sinergie e raggiungere una adeguata massa critica su obiettivi tematici e/o territoriali specifici;
- la necessità di innovazione e sperimentazione, in particolare per quelle misure che intervengono in ambiti strategici per la nostra agricoltura, quale la qualità delle produzioni, la tracciabilità, la promozione di adeguati servizi per gli agricoltori e gli attori rurali;
- l'esigenza, soprattutto per quel che concerne gli interventi che agiscono sulla componente extra-agricola delle aree rurali, di definire nuove prassi di intervento pubblico, basate su partenariati istituzionali e nuovi modelli di governance a livello regionale e locale;
- consolidare, anche attraverso adeguate azioni di animazione e informazione, il ruolo degli strumenti di intervento basati su approcci dal basso e partenariali che coinvolgano gli attori socio-economici a livello locale e facciano leva sulla capacità progettuale locale per l'attuazione integrata degli interventi sul territorio.

Riferimenti bibliografici

Cersosimo D., Wolleb G., Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, in *Stato e Mercato*, n. 63, pp. 369-412, Il Mulino, Bologna, 2001.

INEA, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, Ottobre 2003, MIPAF, Roma.

Manzo G., I programmi interregionali e il federalismo fiscale in Nencioni M.C., e Vaccari S. (a cura di), *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura*, pp. 26-32, 2002, INEA.

Massimo Florio, Anna Giunta, *I contratti di programma 1986-1997: una valutazione preliminare*, Economia Pubblica, 1998, n. 6.

MEF, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, gennaio 2003.

MEF, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Rapporto annuale 2003 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Relazione del Nucleo Tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, 31 gennaio 2004.

Storti D. (a cura di), *Percorsi di sviluppo rurale*, rapporto di ricerca, INEA, 2003.

CAPITOLO 2

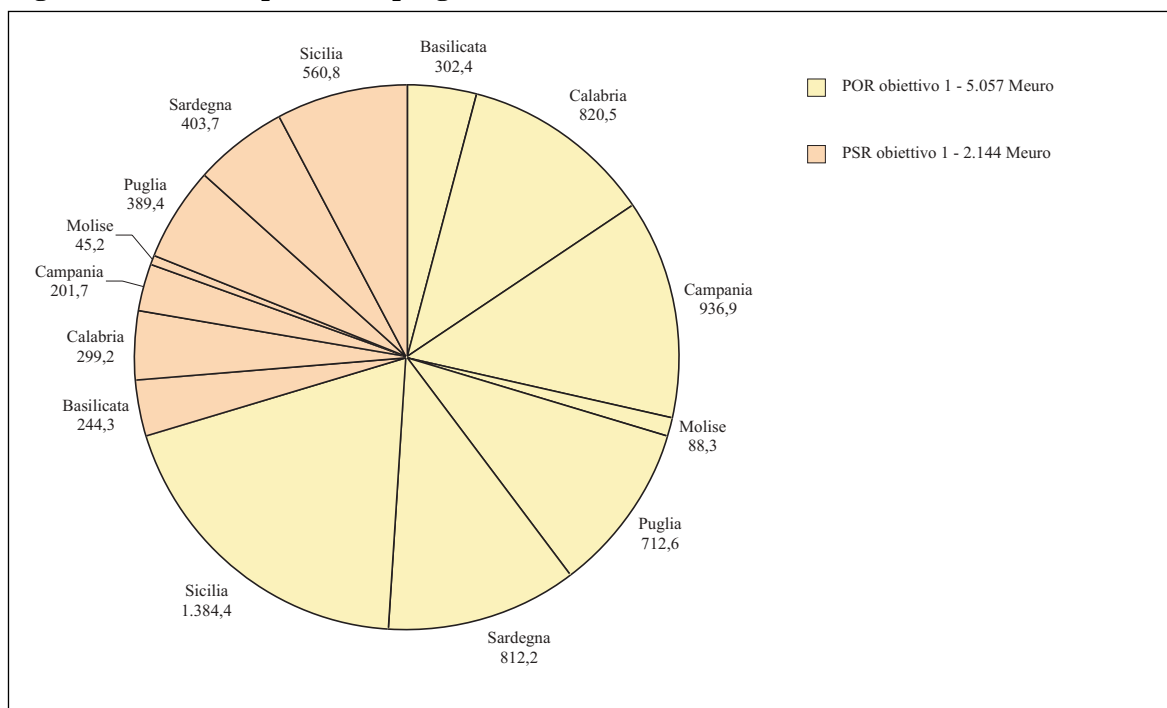
GLI INTERVENTI PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE NEI POR E NEI PSR DELLE REGIONI OBIETTIVO 1

2.1 Lo stato di attuazione dei programmi

Nelle regioni obiettivo 1, per il periodo di programmazione 2000-2006, gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati con due differenti modalità di programmazione. Da un lato, i Piani di Sviluppo Rurale (PSR), al cui interno con il contributo del FEOGA Garanzia sono finanziate le ex misure di accompagnamento¹ e le indennità compensative per le aree svantaggiate. Dall'altro, i Programmi Operativi Regionali (POR), al cui interno con il contributo del FEOGA Orientamento sono finanziati gli interventi più tipicamente strutturali. Nei POR la programmazione del FEOGA è integrata con quella degli altri Fondi strutturali e fa riferimento alla comune cornice programmatica del Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le regioni obiettivo 1 (INEA, 2000 e 2002).

Per l'intero periodo di programmazione, le risorse pubbliche (comunitarie e nazionali) programmate per la realizzazione degli interventi per lo sviluppo rurale ammontano a oltre 7 milioni di euro, dei quali circa 2 milioni destinati ai PSR e circa 5 milioni destinati ai POR (figura 2.1). Il contributo comunitario ammonta in totale a circa 4,5 milioni di euro, dei quali una parte stanziati dal FEOGA Garanzia per i PSR (1,573 milioni di euro) e una parte stanziati dal FEOGA Orientamento per i POR obiettivo 1 (2,983 milioni di euro).

Figura 2.1 - Risorse pubbliche programmate nei PSR e nei POR obiettivo 1



Fonte: Elaborazioni INEA su dati PSR e POR

¹ Agroambiente, Imboschimento delle superfici agricole e Prepensionamento.

Per quanto riguarda i PSR, la programmazione degli interventi e le attività di spesa sono state fortemente condizionate dalla presenza di impegni a carattere pluriennale (“trascinamenti”), assunti nel periodo di programmazione precedente a valere, in particolare, sui regolamenti 2078/92 (misure agroambientali) e 2080/92 (imboschimento delle superfici agricole). In tale ambito, guardando alla spesa effettivamente realizzata nei primi quattro anni di attuazione, si osserva, come nel complesso siano stati già spesi circa 1,5 milioni di euro, il 67% delle risorse programmate totali (tabella 2.1). Tale spesa, tuttavia, si è fortemente concentrata sugli interventi individuati nel precedente periodo di programmazione. Più in particolare, oltre il 95% delle risorse pubbliche (comunitarie e nazionali) erogate fino ad ottobre 2003 fanno riferimento ad impegni assunti nel corso del 1994/1999.

Tabella 2.1 - PSR obiettivo 1 - Spesa pubblica erogata al 15 ottobre 2003 (milioni di euro)

	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale	
	<i>milioni di euro</i>							<i>%</i>	
Prepensionamento	0,27	0,08	3,56	0,45	0,84	1,63	2,89	9,7	0,7
- di cui impegni ex Reg. 2079/92	0,24	0,07	3,49	0,43	0,84	1,39	2,89	9,3	0,7
Indennità compensative	3,50	5,38	0,13	1,87	8,42	0,07	2,79	22,2	1,6
Misure agroambientali	12,33	62,36	262,55	121,53	173,40	292,06	229,01	1.153,2	81,5
- di cui impegni ex Reg. 2078/92	10,55	61,09	257,75	117,59	173,11	253,64	228,65	1.102,4	77,9
Imboschimento delle superfici agricole	6,78	22,38	4,83	19,44	66,21	68,56	34,77	223,0	15,8
- di cui impegni ex Reg. 2080/92	6,60	18,78	4,62	19,36	66,20	65,82	34,60	216,0	15,3
Valutazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,02	0,00	0,1	0,0
Altre misure in corso	0,01	0,21	1,25	1,44	0,00	0,00	4,26	7,2	0,5
Misure programmazione 1994/99	17,41	80,15	267,11	138,82	240,15	320,85	270,39	1.334,9	94,3
Spesa pubblica erogata (a)	22,89	90,40	272,32	144,73	248,91	362,34	273,72	1.415,3	100,0
Spesa pubblica programmata (b)	45,20	201,70	389,40	244,30	299,20	560,80	403,70	2.144,3	
Capacità di spesa (a/b)	50,64	44,82	69,93	59,24	83,19	64,61	67,80	66,0	

Fonte: Elaborazioni INEA su dati AGEA

Questa circostanza, da un lato, ha garantito il raggiungimento degli obiettivi di spesa senza particolari problemi, con riflessi positivi anche in ambito nazionale², dall’altro, non ha consentito alle Regioni dell’obiettivo 1 di programmare e gestire una reale nuova strategia di intervento legata alle quattro misure previste. Infatti, fatta eccezione per la Sicilia che ha pubblicato i bandi per le nuove misure³ nel corso del 2001, le altre regioni hanno aperto i termini di presentazione delle domande su alcune misure solo nel corso del 2002 o del 2003. Si consideri, comunque, che in tutti i casi si è trattato di una scelta quasi obbligata non potendo le Regioni contare sulla disponibilità di risorse finanziarie (libere dai trascinamenti) prima dell’annualità 2003. Tuttavia, guardando all’andamento annuale della spesa si deve osservare, con un po’ di preoccupazione, come in diverse regioni, via via che i vecchi impegni giungono a compimento, sia finito l’effetto trascinamento dei primi tre anni di attuazione e la spesa abbia subito un evidente rallentamento.

2 In generale, grazie al fatto che l’assegnazione delle risorse comunitarie è avvenuta con un’unica Decisione comunitaria, i livelli di spesa raggiunti dai PSR delle Regioni obiettivo 1 hanno consentito di compensare le difficoltà incontrate da altre regioni del Centro Nord, attraverso un’azione di rimodulazione interna delle risorse assegnate a ciascuna Regione condotta nell’ambito del Comitato di Sorveglianza Nazionale (cfr. capitolo 3).

3 Sono stati pubblicati i bandi per le misure d, f, h, mentre per la misura e la Regione ha deciso di prorogare l’avvio della stessa verso la fine del periodo di programmazione..

Le ragioni del rallentamento possono essere ovviamente anche diverse e vanno dalla compensazione con altri programmi che negli anni precedenti hanno speso di meno, che riduce le disponibilità finanziarie delle regioni più efficienti, al fatto che la scarsità di risorse disponibili abbia costretto le amministrazioni regionali a restringere molto il campo di azione delle misure non trovando sempre un ampio riscontro da parte dei potenziali destinatari. In questo contesto va anche tenuto conto che le stesse amministrazioni hanno in alcuni casi messo in secondo piano le problematiche attuative di un programma, il PSR, la cui spesa procedeva con degli automatismi consolidati, concentrando quindi gli sforzi e l'attenzione sui problemi di attuazione dei POR e sulla necessità di evitare il disimpegno automatico.

In ogni caso è opportuno evidenziare come non siano da sottovalutare gli effetti potenziali che i PSR delle regioni obiettivo 1 sono in grado di generare sul settore agricolo e sul territorio. Infatti, spesso si liquida tale questione facendo riferimento al fatto che con tali programmi si stanno pagando “vecchi” interventi, mentre andrebbero correttamente interpretati come interventi che a cavallo tra due periodi di programmazione, esplicano gran parte dei loro effetti durante la fase attuale. Per comprendere meglio la portata di tale fenomeno, è sufficiente evidenziare come, nel corso del 2002, siano ancora in corso impegni agroambientali che interessano circa 38 mila aziende e 470 mila ettari di SAU, oltre 4 mila contratti e 27 mila ettari per l'imboschimento delle superfici agricole e, meno rilevanti, 260 impegni con agricoltori che beneficiano del prepensionamento che liberano o trasferiscono circa 4 mila ettari di SAU (tabella 2.2)⁴.

Tabella 2.2 - PSR obiettivo 1 – Contratti assunti nel 1994/99 ancora in corso nel 2002

	Trascinamenti					
	Reg. 2078/92		Reg. 2079/92		Reg. 2080/92	
	Contratti	ha	Contratti	ha	Contratti	ha
Molise	651	6.707	7	310	164	754
Campania	4.173	53.850	2	2	1.868	5.000
Puglia	8.013	143.219	105	2.073	167	2.309
Basilicata	5.143	90.568	9	300	303	2.765
Calabria	6.090	98.626	20	nd	-	-
Sicilia	13.848	78.138	38	1.080	886	7.500
Sardegna	nd	nd	81	nd	630	9.000
Totale	37.918	471.109	262	3.765	4.018	27.328

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Relazioni Annuali PSR

Infine, guardando sempre ai potenziali effetti dei PSR, non si può non osservare il fatto che lo *status quo* di tali programmi non consente di mettere in atto un pezzo importante della *policy comunitaria* per le aree rurali più svantaggiate. Infatti, il passaggio dal FEOGA Orientamento al FEOGA Garanzia del finanziamento delle indennità compensative per le aziende agricole localizzate in tali aree e la contestuale scarsità di risorse disponibili a valere sui PSR, ha fatto venir meno la continuità di azione rispetto a questo strumento, non garantendo la minima compensazione del differenziale di reddito rispetto agli agricoltori delle aree meno svantaggiate⁵. E' altrettanto vero che bisognerebbe aprire una riflessione sulle normali modalità di attuazione di questa misura e sulla necessità di concentrare le indennità nelle aree più svantaggiate, oltre all'esigenza di accompagnare questa forma di aiuto con interventi strutturali, non solo settoriali, che consentano di man-

⁴ Per approfondimenti su Agro-ambiente e Imboschimento delle superfici agricole si veda i capitoli 6 e 7.

⁵ E' opportuno ricordare che gli obiettivi di tale misura sono quello di garantire un uso continuato delle superfici agricole e favorire in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale, conservare lo spazio naturale, mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili (art. 13 Reg. 1257/99).

tenere vitale il settore agricolo⁶.

Passando ad analizzare l'attuazione dei POR, è necessario innanzitutto evidenziare come l'andamento più lento della spesa, rispetto ai PSR delle stesse regioni, sia in primo luogo riconducibile alla presenza di interventi a carattere strutturale, per lo più investimenti pubblici e privati, che richiedono spesso tempi di realizzazione più lunghi rispetto alle misure a "premio".

Va osservato, comunque, come per il secondo anno consecutivo i programmi obiettivo 1 italiani (POR e PON) hanno raggiunto livelli di spesa tali da consentire di evitare il taglio delle risorse disponibili in applicazione della regola n+2, dimostrando in generale una buona capacità di adattamento ai meccanismi finanziari previsti dai regolamenti comunitari. Tale regola prevede, in particolare, un meccanismo di disimpegno automatico per quelle somme impegnate sul bilancio comunitario non spese entro due anni dalla data di assunzione delle stesse⁷. Con riferimento a ciascun programma operativo, il meccanismo viene applicato a livello di Fondo strutturale, livello rispetto al quale vengono assunti dalla Commissione europea gli impegni comunitari.

Per quanto riguarda le misure FEOGA (figura 2.2), così come per quelle finanziate dagli altri fondi, è significativo il fatto che il disimpegno automatico abbia sollecitato le amministrazioni regionali ad adottare soluzioni, legate in particolare al processo di selezione dei progetti da finanziare (procedure a sportello, bandi aperti, semplificazione delle modalità di accesso), che consentissero di velocizzare l'andamento della spesa. Tuttavia, va anche evidenziato come tale regola abbia imposto una sorta di processo di "specializzazione/concentrazione" della spesa su poche misure. I pagamenti, infatti, non sono proceduti uniformemente sulle diverse misure previste dai programmi, ma nella maggior parte dei casi gli sforzi si sono concentrati su poche misure che hanno consentito il raggiungimento del *target* di spesa necessario. In generale di questa situazione hanno beneficiato:

- le misure che prevedono facilità nei meccanismi di erogazione dei pagamenti (es: premi, indennità, progetti coerenti);
- le misure tradizionali, che prevedono procedure di attuazione consolidate, ben conosciute sia da parte dell'amministrazione, sia da parte dei soggetti destinatari.

Sono state penalizzate, invece:

- le misure più innovative;
- le misure che necessitano di iter procedurali più complessi per la selezione dei progetti;
- le misure che hanno trovato difficoltà nella fase iniziale della programmazione.

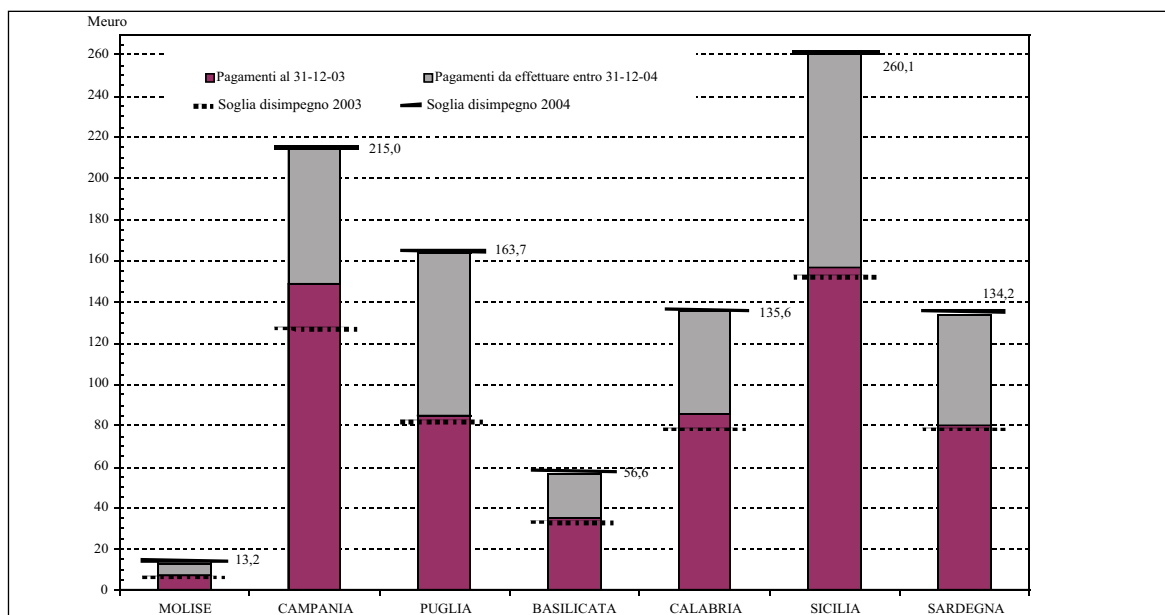
Come si può osservare dalla figura 2.2, nella maggior parte dei casi gli attuali livelli di spesa pur avendo garantito il raggiungimento dei valori soglia per il 2003, non assicurano le Autorità di gestione rispetto alla capacità di raggiungere un analogo obiettivo per il 2004. Nel complesso, infatti, entro la fine dell'anno a valere sulle misure FEOGA andranno rendicontati oltre 380 milioni di euro solo di quota comunitaria. L'incertezza che si registra a livello nazionale sull'effettiva capacità di raggiungimento di tale soglia è dovuta anche alla consuetudine della maggior parte delle Regioni di concentrare la presentazione delle domande di pagamento e delle relative certificazioni di spesa negli ultimi mesi dell'anno⁸.

⁶ Per approfondimenti sulle Indennità compensative nelle aree svantaggiate si veda il cap. 9.

⁷ Cfr. Art. 31 del Reg. 1260/99.

⁸ Al riguardo più volte e in diversi sedi la Commissione europea ha sollecitato le Autorità di Gestione ha presentare nei tempi stabiliti le domande di pagamento.

Figura 2.2 - POR obiettivo 1 – Applicazione della regola n+2 alle misure FEOGA



Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAF

Un certo ritardo nell'attuazione dei programmi è d'altronde evidente se si confrontano i livelli di spesa con le risorse programmate. Infatti, al 31 dicembre 2003, la capacità di spesa⁹ delle misure cofinanziate dal FEOGA all'interno dei diversi POR è risultata pari a solo il 20,8% (tabella 2.3). La situazione non si presenta, tuttavia, troppo diversa rispetto agli interventi finanziati dagli altri Fondi strutturali, per i quali nell'ambito dei programmi regionali sono stati effettuati in media pagamenti pari al 18,7% delle risorse programmate. Nel QCS una parziale eccezione è rappresentata dai Programmi Operativi Nazionali (PON) che presentano già una discreta capacità di spesa (34%).

E' comunque importante evidenziare come, a fronte dell'evidente ritardo nella realizzazione dei pagamenti, si sia comunque registrato un discreto livello di avanzamento procedurale delle diverse misure. La maggior parte delle misure cofinanziate dal FEOGA ha comunque dato avvio alle procedure per la selezione dei progetti da finanziare. Il livello relativamente contenuto degli impegni (39,6% per il FEOGA) evidenzia come si siano incontrati problemi nei vari passaggi che portano alla concessione dell'aiuto ai soggetti destinatari dei finanziamenti.

I livelli di avanzamento della spesa all'interno dei singoli POR sono ovviamente diversi e risentono delle scelte strategiche, organizzative e procedurali adottate dalle amministrazioni regionali.

I problemi incontrati sono quindi legati sia al contesto regionale di intervento, sia alla natura delle misure finanziate, ma comunque possono essere riconducibili ad aspetti di carattere organizzativo o a errori di previsione. Nel primo caso le difficoltà sono legate alle modalità di gestione della misura, alla complessità delle procedure previste, all'insufficienza di risorse umane da utilizzare nella fase selettiva e, in alcuni casi, all'elevato numero di domande di finanziamento pervenute.

Nel secondo caso, invece, le domande di contributo pubblico sono risultate molto al di sotto della disponibilità finanziarie del programma. La carenza di domanda risente spesso di un difetto nella programmazione iniziale delle misure in termini di adeguatezza degli interventi programmati con i fabbisogni settoriali e territoriali, dei criteri di selezione utilizzati, delle attività di informazione relative alle possibilità offerte dal programma.

⁹ La capacità di spesa è data dal rapporto percentuale tra pagamenti effettuati e risorse programmate.

**Tab. 2.3 - POR obiettivo 1 – Attuazione finanziaria dei programmi al 31 dicembre 2003:
confronto tra Regioni e Fondi**

	Spesa pubblica programmata	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	milioni di euro			%		
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
POR Molise	88,28	37,77	24,92	42,8	28,2	66,0
POR Campania	936,99	542,71	213,11	57,9	22,7	39,3
POR Puglia	712,58	179,23	111,84	25,2	15,7	62,4
POR Basilicata	302,35	102,84	68,19	34,0	22,6	66,3
POR Calabria	820,53	304,74	197,23	37,1	24,0	64,7
POR Sicilia	1.384,36	503,00	262,67	36,3	19,0	52,2
POR Sardegna	812,16	333,93	172,60	41,1	21,3	51,7
Totale POR (parte FEOGA)	5.057,25	2.004,21	1.050,56	39,6	20,8	52,4
Totale POR (parte FESR)	18.683,51	7.450,00	3.442,86	39,9	18,4	46,2
Totale POR (parte FSE)	4.477,35	1.572,94	842,62	35,1	18,8	53,6
Totale POR (parte SFOP)	443,24	120,61	23,96	27,2	5,4	19,9
Totale POR	28.661,34	11.147,76	5.360,00	38,9	18,7	48,1
Totale PON	12.783,22	9.664,48	4.355,98	75,6	34,1	45,1
Totale QCS	41.444,56	20.812,23	9.715,98	50,2	23,4	46,7

Fonte: elaborazioni INEA su dati MEF – IGRUE

Senza entrare nel merito dell'avanzamento delle singole misure, è comunque interessante analizzare la composizione della spesa secondo una classificazione in tipologie di misure legata agli obiettivi specifici che le stesse contribuiscono a raggiungere¹⁰. Come si può osservare nella tabella 2.4 oltre il 50% delle risorse programmate sono destinate a misure volte al “miglioramento strutturale” del settore agricolo e agroalimentare (investimenti, insediamento giovani, varie misure di ammodernamento all'interno dell'art. 33). La capacità di spesa di questi interventi è in linea con i valori medi delle misure cofinanziate dal FEOGA, ed è trainata dalla presenza di misure le cui procedure di accesso al finanziamento sono ormai consolidate.

Una porzione importante della spesa programmata è rappresentata dalle infrastrutture rurali e dai servizi alle aziende, al cui interno rientrano prevalentemente interventi finalizzati a migliorare le condizioni di contesto in cui operano le aziende agricole e, quindi, con ricadute importanti sulla competitività del settore agroalimentare. La buona capacità di spesa è in parte riconducibile alla presenza dei cosiddetti progetti “coerenti” all'interno di questa tipologia¹¹.

Una buona capacità di spesa, circa il 28%, si registra anche negli interventi per la valorizzazione e la tutela dell'ambiente. Si tratta per lo più di interventi di carattere infrastrutturale, che rientrano nell'Asse I del QCS, molti dei quali interessano la gestione delle risorse idriche.

Significativo, infine, è il fatto che gli interventi più innovativi (diversificazione e interventi di valorizzazione del territorio rurale) siano quelli che trovano meno spazio nella programmazione regionale (nel complesso poco più del 10%) e nelle attività di spesa del primo triennio di attuazione dei POR (con una capacità di spesa pari al 9%).

¹⁰ Cfr. paragrafo 1.3.

¹¹ I progetti coerenti sono progetti già finanziati e realizzati con risorse nazionali e regionali al di fuori del POR; tali progetti sono stati valutati coerenti con gli obiettivi dei POR e con le regole dell'attuale programmazione e per questo motivo finanziabili al loro interno.

Tabella 2.4 - POR obiettivo 1 – Attuazione finanziaria al 31 dicembre 2003: confronto tra tipologie di misure

	Spesa pubblica programmata	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	milioni di euro			%		
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
Miglioramento strutturale	2.666,7	890,2	492,1	33,4	18,5	55,3
Infrastrutture e servizi alle aziende	1.136,7	615,1	311,5	54,1	27,4	50,6
Infrastrutture	1.060,6	592,8	299,7	55,9	28,3	50,6
Servizi alle aziende	76,1	22,3	11,9	29,4	15,6	53,1
Diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale	575,3	125,0	51,8	21,7	9,0	41,4
Diversificazione	335,0	40,6	16,5	12,1	4,9	40,5
Valorizz. economia rurale	240,3	84,4	35,3	35,1	14,7	41,8
Ambiente e forestazione	676,6	372,4	194,2	55,0	28,7	52,1
Ambiente	342,4	193,7	108,8	56,6	31,8	56,2
Forestazione	334,2	178,7	85,4	53,5	25,5	47,8
Altro	1,9	1,4	0,9	74,0	48,1	65,0
Totale FEOGA	5.057,2	2.004,2	1.050,6	39,6	20,8	52,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati MEF – IGRUE

2.2 La riprogrammazione

Con il 31 dicembre 2003 si è chiusa la prima fase di attuazione dei Piani e dei Programmi che prevedevano il finanziamento di tutti gli interventi strutturali. A partire da questa data si è dato concretamente avvio al processo di riprogrammazione, che prevede la revisione di metà percorso dei programmi in funzione della capacità di questi ultimi di raggiungere gli obiettivi inizialmente definiti o delle mutate condizioni del contesto di intervento.

Con riferimento allo sviluppo rurale, in particolare, il processo di riprogrammazione ha dovuto tener conto della Riforma di Medio Termine della Politica Agricola Comune (MTR). Infatti, da un lato, la MTR ha modificato le modalità di concessione degli aiuti diretti inserendo dei meccanismi, come il disaccoppiamento e l'eco-condizionalità, che possono influire in maniera significativa sul contesto di intervento, o come la modulazione, che possono portare nuove risorse finanziarie alla politica di sviluppo rurale (INEA, 2004), dall'altro, con il regolamento 1783/03 ha modificato la politica di sviluppo rurale prevedendo la possibilità di finanziamento di cinque nuove misure e ampliando il campo di intervento di alcune misure già esistenti¹².

La riprogrammazione ha assunto, ovviamente, caratteristiche diverse nell'ambito dei PSR e dei POR. Nel primo caso, allo stato attuale il processo non è stato ancora portato a termine, ma è fortemente condizionato dall'indisponibilità di risorse finanziarie "libere" da impegni su cui basare la revisione della strategia. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, le Regioni fino ad oggi non hanno avuto la possibilità di finanziare nuovi interventi ed è altamente improbabile che ferme restando le risorse disponibili queste possano apportare cambiamenti significativi ai loro PSR. Questa situazione ha delle implicazioni rilevanti sulla possibilità di recepire le novità introdotte per lo sviluppo rurale dalla MTR. Infatti, il regolamento che le ha introdotte prevede che quattro delle cinque nuove misure possano essere finanziabili solo attraverso il FEOGA Garanzia e, quindi, nell'ambito dei PSR.

Una possibile soluzione al problema delle disponibilità finanziarie potrebbe venire dalle risorse che dovrebbero essere trasferite allo sviluppo rurale attraverso l'applicazione della modulazione agli aiuti diretti della PAC (Henke, Storti, 2004). Tuttavia, è presumibile che tali risorse non siano

¹² Cfr. capitolo 11.

esattamente quantificabili e redistribuibili tra gli Stati membri e le Regioni prima del 2005, rendendo di fatto impossibile una programmazione tutta concentrata su un solo anno di attuazione (2006). Da questo punto di vista appare interessante la proposta del MIPAF, che per superare questi ostacoli propone di attivare uno strumento finanziario, con la compartecipazione di Stato e Regioni, in grado di incrementare già “oggi” la dotazione finanziaria del 2006 attraverso un aiuto di stato che consenta alle regioni una sorta di overbooking, sulla cui base le Regioni possano assumere impegni da far gravare sull’ultima annualità dei PSR una volta disponibili le risorse della modulazione (MIPAF, 2004).

Nel caso dei POR obiettivo 1, invece, il processo di riprogrammazione, pur non essendo giunto a compimento, è più avanzato¹³ ed è stato caratterizzato da un percorso comune, dovuto alla presenza di un unico quadro di riferimento e dalla necessità di procedere preventivamente alla riprogrammazione del QCS e, successivamente, a quella dei singoli programmi.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale il processo è stato avviato in parallelo a livello nazionale e regionale partendo dai risultati e dalle indicazioni emergenti dai rapporti di valutazione intermedia e dalle attività di autovalutazione, dai quali emergeva una sostanziale validità della strategia prevista nei programmi e la necessità di superare alcuni problemi legati alla velocità della spesa, all’appetibilità di alcune misure, alla dimensione eccessivamente locale di alcuni interventi, alle difficoltà nell’attuazione dei progetti integrati e all’organizzazione delle strutture regionali responsabili dell’attuazione delle misure FEOGA.

Su queste basi, il MIPAF aveva proposto già nel gruppo Agricoltura e Sviluppo Rurale di dicembre 2003¹⁴, alcuni degli orientamenti per la riprogrammazione del QCS e dei POR, dai quali si poteva evincere la necessità di:

- potenziamento delle misure che possono contribuire al perseguimento dell’obiettivo specifico del QCS “sostenere lo sviluppo delle aree rurali e la valorizzazione delle risorse ambientali storiche e culturali”;
- revisione delle misure dei POR alla luce della MTR e, in particolare, la necessità di rendere maggiormente efficaci gli interventi a favore della qualità agroalimentare, anche attraverso una maggiore integrazione con i PSR delle stesse regioni obiettivo 1;
- rafforzamento degli interventi volti alla competitività del settore agroalimentare attraverso una maggiore integrazione all’interno delle filiere produttive;
- introduzione di strumenti in grado di incidere su aspetti di carattere istituzionale e organizzativo, in particolare attraverso lo snellimento procedurale (MIPAF, 2003).

Il 31 marzo 2004 si è chiusa formalmente la prima fase del processo di riprogrammazione. Infatti, il Comitato di Sorveglianza obiettivo 1 ha approvato la versione rivista del QCS, nella quale sulla base dell’esperienza del primo periodo di attuazione si sottolinea la necessità di “rafforzare il percorso di razionalizzazione degli strumenti di intervento, di focalizzare gli interventi sulle prospettive e potenzialità dei territori specifici e di prestare attenzione alla ricerca di sinergie con le politiche, gli strumenti e i risultati della programmazione ordinaria”. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, sulla stessa linea, si ribadisce “la necessità di perseguire modalità di intervento meno frammentate e nel contempo di adottare un metodo di intervento più unitario, non solo nella programmazione, ma anche nella gestione delle diverse misure”.

¹³ Al momento della redazione del capitolo non sono ancora state prese le Decisioni comunitarie di approvazione delle riprogrammazioni, ma sono stati già effettuati tutti i CdS regionali e nazionali, che hanno discusso e approvato le proposte di riprogrammazione avanzate dalle diverse Autorità di Gestione.

¹⁴ Il QCS obiettivo 1 prevede la costituzione di alcuni gruppi di lavoro settoriali e tematici a supporto delle attività del Comitato di Sorveglianza, come strumenti di coordinamento e di approfondimento di tematiche specifiche.

Con riferimento alle modalità di intervento vengono dettagliati alcuni dei punti precedentemente elencati e, in particolare, per quanto riguarda la competitività del settore agroalimentare la necessità:

- di prestare maggiore attenzione ai temi della qualità e sicurezza alimentare introdotti dal Reg. 1783/03, anche attraverso la realizzazione di sistemi di qualità per la valorizzazione e potenziamento delle produzioni, l'organizzazione dell'offerta e il rafforzamento delle funzioni commerciali;
- di finanziare interventi maggiormente indirizzati alle necessità delle diverse filiere, con uno sguardo importante al rafforzamento della capacità contrattuale del settore primario e all'integrazione all'interno delle filiere;
- di aumentare il coordinamento, in particolare con riferimento alle filiere di carattere sovra-regionale, tra gli interventi finanziati con i POR e quelli finanziati dal Programma nazionale relativo ai Contratti di filiera¹⁵.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di intervento per lo sviluppo delle aree rurali il QCS ritorna sulla necessità di mantenere e rafforzare le misure che possono contribuire al perseguimento di tale obiettivo, sottolineando come, al fine di massimizzarne l'efficacia e l'impatto sul territorio, sia opportuno procedere al rafforzamento dei progetti integrati con forte valenza rurale, ricorrendo ove necessario anche al finanziamento della misura di sostegno dei partenariati locali¹⁶.

Con riferimento, infine, allo snellimento delle procedure di attuazione dei programmi la modifica più significativa del QCS riguarda la possibilità di prevedere gli sbocchi di mercato all'interno del Complemento di Programmazione (CDP), evitando di sottoporre ogni eventuale loro modifica futura a una Decisione Comunitaria.

La seconda fase del processo di riprogrammazione è rappresentata dalla proposta di modifica dei singoli POR e dalla loro approvazione da parte dei Comitati di Sorveglianza regionali. Questa fase è stata caratterizzata da una "preliminare" negoziazione delle singole Autorità di Gestione con la Commissione Europea che ha portato tutte le Regioni ad approvare le modifiche ai propri programmi tra i mesi di giugno e luglio. In generale tutti i POR recepiscono i principi espressi nel QCS, tuttavia, non emergono grandi novità sotto il profilo della strategia, ad eccezione dell'inserimento di alcune nuove misure, dell'eliminazione di altre e della possibilità di integrazione/agggregazione di alcune misure per la promozione dello sviluppo delle aree rurali (tabella 2.5).

Una delle novità più interessanti è rappresentata sicuramente dal tentativo di integrare o aggregare alcune misure afferenti alla promozione dello sviluppo rurale, in coerenza con le modifiche del QCS precedentemente descritte. Le modalità più interessanti appaiono essere quelle previste dalla Regione Campania, che prevede, oltre alla nuova misura sulla *gestione di strategie integrate di sviluppo rurale da parte dei partecipanti locali*, la possibilità di finanziare "Azioni integrate di sviluppo rurale", finalizzate a orientare verso obiettivi comuni interventi diversi in contesti territoriali specifici, attraverso la messa in atto di strategie condivise dai partenariati locali, o dalla Regione Sardegna che ha aggregato tre misure già previste nella precedente versione del POR, con l'obiettivo di finanziare "piccoli" progetti integrati a dimensione locale. Da segnalare anche l'introduzione nel POR della Calabria della nuova misura della MTR per i partenariati locali, che si inserisce nell'ambito dei Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR) e dei Progetti Integrati di Filiera (PIF), già previsti nella prima fase di attuazione del POR, con l'obiettivo di supportare le attività, principalmente di animazione, dei partenariati che hanno promosso i suddetti progetti.

Da osservare, infine, come la scelta generalizzata di non eliminare misure previste nella pro-

¹⁵ Cfr. paragrafo 1.5.

¹⁶ Si tratta di una delle cinque nuove misure previste dal Reg. 1783/03.

grammazione originaria rappresenti un segnale evidente della scelta di continuare a investire sull'impianto strategico iniziale o comunque voler mantenere una base giuridica a cui eventualmente fare riferimento in caso di necessità future.

Tabella 2.5 - POR obiettivo 1 – Introduzione, eliminazione o aggregazione di misure FEOGA all'interno dei programmi

	Nuove misure	Misure eliminate	Integrazione/Aggregazione Misure art.33
Molise	Ingegneria finanziaria	-	Aggregazione di alcune misure del POR (senza strategia integrata)
Campania	Gestione strategie integrate di SR da parte di partenariati locali	-	Azioni integrate di sviluppo rurale (nuova modalità di intervento)
Puglia	Formazione Ingegneria Finanziaria Ricostituzione e prevenzione danni	-	-
Basilicata		Ingegneria finanziaria	Aggregazione di alcune misure del POR (senza strategia integrata)
Calabria	Gestione strategie integrate di SR da parte di partenariati locali	-	Aggregazione di alcune misure del POR insieme alla nuova misura (rafforzamento PIAR)
Sicilia	-	-	-
Sardegna		-	Aggregazione di alcune misure del POR (per progetti integrati di dimensione locale)

Fonte: elaborazione INEA su documenti di riprogrammazione dei POR

Per quanto riguarda la semplificazione dei POR, molte regioni hanno proceduto allo snellimento dei contenuti descrittivi delle misure FEOGA, in coerenza d'altronde con la Comunicazione sulla semplificazione¹⁷ della Commissione (Commissione europea, 2003a). I cambiamenti hanno riguardato in particolare i seguenti aspetti:

- la descrizione dei settori di intervento e degli sbocchi di mercato; per quanto riguarda in particolare i secondi, d'accordo con la Commissione, sono stati comunque allegati ai POR come documento di riferimento per l'adozione della Decisione comunitaria, ma verranno considerati parte integrante dei CDP e, quindi, modificabili con la sola approvazione del Comitato di Sorveglianza;
- la descrizione dei beneficiari delle misure;
- la descrizione degli interventi ammissibili e dei relativi tassi di cofinanziamento.

Una parte importante dei possibili adattamenti che le amministrazioni regionali porteranno ai POR per rendere più efficaci le strategie di intervento può venire dalle risorse assegnate ai singoli programmi dalla riserva premiale. Le risorse derivanti dalla premialità comunitaria e nazionale¹⁸ assegnate ai POR ammontano complessivamente a circa 1.700 milioni di euro, dei quali il 18,8% è stato destinato alla realizzazione di interventi per lo sviluppo rurale finanziati dal FEOGA (tabella 2.6). Tale circostanza conferma la buona performance complessiva delle misure FEOGA, che rispetto alla programmazione iniziale mantengono più o meno lo stesso peso finanziario all'interno dei POR (19,6%).

¹⁷ In particolare il punto 3.3 prevede, alla luce dell'eccessivo dettaglio dei programmi, che "tutti i partner trarrebbero vantaggio da un testo meno lungo. La revisione intermedia potrebbe rappresentare una sede appropriata per togliere dal testo le modalità lasciando solo nel complemento di programmazione. Ciò semplificherebbe la gestione del programma negli anni successivi".

¹⁸ In Italia, "considerando la premialità una leva per innalzare la qualità della programmazione e della gestione dei programmi", oltre alla riserva del 4% prevista dal Reg. 1260/99 (art. 44), è stata prevista la destinazione di un'ulteriore quota, pari al 6%, come riserva nazionale di efficacia ed efficienza. Per approfondimenti sui criteri utilizzati in Italia per l'assegnazione delle due quote si veda Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, 2000 e 2001.

La distribuzione delle risorse tra i diversi Fondi strutturali è stata stabilita autonomamente da ciascuna Regione e dipende, ovviamente, da diversi fattori, tra i quali vanno considerati il contributo dei Fondi al raggiungimento degli obiettivi premiali, le modalità con cui tali obiettivi sono stati raggiunti, le prospettive di spesa in termini di capacità di evitare il disimpegno automatico, la presenza di un parco progetti già ammissibile a finanziamento, la progettazione integrata territoriale.

Tuttavia, va evidenziato come la distribuzione effettiva delle risorse tra le diverse misure dei POR e, quindi, della loro incidenza sulle strategie di intervento sarà disponibile solo una volta ridefiniti e approvati i Complementi di Programmazione regionale, che come noto prevedono che i piani finanziari vengano dettagliati a questo livello.

Tabella 2.6 - POR obiettivo 1 – Attribuzione risorse della premialità

	Premialità (4% + 6%)			Programmazione 2000-06 dopo MTR		
	FEOGA	Totale Fondi strutturali	%	FEOGA	Totale Fondi strutturali	%
	<i>milioni di euro</i>			<i>milioni di euro</i>		
Molise	5,4	20,3	26,8	43,3	201,0	21,5
Campania	113,9	455,6	25,0	764,1	4.280,6	17,9
Puglia	64,5	305,0	21,1	587,6	2.944,5	20,0
Basilicata	22,2	105,1	21,1	193,3	847,9	22,8
Calabria	27,5	224,1	12,3	410,3	1.994,2	20,6
Sicilia	75,0	425,6	17,6	859,0	4.283,6	20,1
Sardegna	12,5	172,1	7,3	406,1	2.118,3	19,2
Totale	321,0	1.707,9	18,8	3.263,6	16.670,1	19,6

Fonte: elaborazione INEA su documenti di riprogrammazione dei POR

2.3 Alcune considerazioni conclusive

Giunti ormai a metà del periodo di programmazione, gli interrogativi principali dovrebbero riguardare la qualità della spesa effettuata dalle Regioni o, meglio, dovrebbero essere finalizzati a comprendere quanto i programmi e i progetti finanziati al loro interno siano efficaci e, quindi, siano in grado di raggiungere gli obiettivi che si sono prefissati.

Nel contesto di intervento delle regioni obiettivo 1, il primo aspetto che può incidere a livello sistemico sull'efficacia dei programmi è quello relativo alla complessità del sistema di programmazione. Infatti, la presenza di una doppia programmazione per lo sviluppo rurale in queste regioni, a cui si può aggiungere la terza relativa al LEADER +, ha di fatto raddoppiato i costi amministrativi della gestione dei programmi non solo a livello regionale, ma anche a livello nazionale e comunitario. A tale proposito si può anche rilevare che, spesso, la scarsità di risorse umane all'interno delle amministrazioni non rende sostenibile una gestione efficace del processo di attuazione (Commissione europea, 2004; Monteleone, Storti, 2004).

Inoltre, la complessità derivante dalla doppia programmazione non ha permesso un'effettiva integrazione degli interventi previsti dai PSR e quelli previsti dai POR. Gli elementi che hanno favorito la mancata integrazione sono riconducibili, da un lato, alle differenze dei sistemi di gestione dei PSR e dei POR e alla presenza di diversi meccanismi finanziari, dall'altro, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, alla non disponibilità di risorse finanziarie nei PSR attraverso cui mettere in atto una strategia integrata di intervento.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si deve osservare come le Regioni italiane dell'obiettivo 1 stiano pagando, di fatto, le inefficienze del passato periodo di programmazione. L'aver potuto disporre, nell'ambito dei PSR, quasi esclusivamente delle risorse per soddisfare gli impegni assunti nel

1994-99 rappresenta di fatto una penalità per quelle amministrazioni che avevano concentrato l'avvio delle ex misure di accompagnamento negli ultimi anni della programmazione precedente. Il rischio è che questa penalità si trasferisca ai periodi di programmazione successivi. Infatti, il poter avviare nuovi interventi solo a fine periodo di programmazione impegna finanziariamente le Regioni anche nel periodo di programmazione successivo, sottraendo risorse anche alle future strategie di intervento. Questo aspetto, come già sottolineato precedentemente, può avere implicazioni importanti sull'attuabilità in obiettivo 1 della MTR per lo sviluppo rurale e sull'efficacia dei programmi. Ad esempio, con riferimento alla qualità della produzioni agrolimentari, una strategia efficace può essere perseguita utilizzando tutti gli strumenti disponibili e favorendo, possibilmente, la loro integrazione, quali il finanziamento agli investimenti nelle aziende agricole e nelle imprese agroalimentari, il sostegno agli agricoltori per sopportare i maggiori costi della partecipazione a un sistema di qualità, l'animazione e l'informazione degli agricoltori, ecc..

Un secondo aspetto sistemico che può incidere significativamente sull'efficacia degli interventi è relativo all'organizzazione delle amministrazioni. Infatti, è indubbio che un'esternalità positiva che le politiche strutturali stanno producendo sia riconducibile alla crescita istituzionale delle amministrazioni pubbliche, coinvolte nei processi di attuazione dei diversi programmi. Da questo punto di vista, va segnalato innanzitutto il ruolo del QCS obiettivo 1 nella definizione e adozione di "regole comuni" all'interno dei programmi, sotto la spinta positiva delle regole premiali, in particolare quelle definite in ambito nazionale¹⁹. In generale, con riferimento ai PSR e ai POR, si possono osservare alcuni cambiamenti organizzativi che riguardano i seguenti aspetti:

- un incremento di consapevolezza della necessità di individuare delle procedure più efficienti. A tale proposito vanno citate tutte quelle procedure che prevedono un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni locali nella selezione dei progetti (Campania, Sardegna), quelle che spingono all'adozione di sistemi informativi (Campania, Puglia) o quelle che stabiliscono termini più elastici per la presentazione delle domande (Campania, bandi a riapertura periodica bimestrale);
- una maggiore attenzione ai controlli di primo e secondo livello e alle corrette modalità di implementazione, sollecitata sia dalle regole del FEOGA Garanzia per i PSR, sia dai nuovi regolamenti sui controlli nei Fondi strutturali per i POR (Reg. 438/01);
- una maggiore consapevolezza del ruolo del monitoraggio e valutazione all'interno del ciclo di programmazione. A tale proposito vanno ricordati l'avvio di un sistema di monitoraggio nazionale a livello di progetto, che prevede la raccolta di indicatori finanziari, fisici e procedurali (Monit 2000²⁰) e l'avvio di un Sistema Nazionale di Valutazione per l'obiettivo 1, il cui principale obiettivo è quello di migliorare la capacità di gestione e utilizzo della valutazione da parte delle amministrazioni regionali (Tavistock, 2003);
- maggiore trasparenza nell'utilizzo delle risorse e un maggiore coinvolgimento del partenariato economico e sociale. A tale proposito vanno citate le esperienze dei Forum regionali con il partenariato economico e sociale, che si aggiungono ai Comitati di Sorveglianza e al cui interno sono stati organizzati dei "seminari" con delle apposite sessioni di lavoro sullo sviluppo rurale per discutere con il valutatore e gli altri *stakeholders* dei risultati della valutazione e dell'autovalutazione.

Sempre sul fronte organizzativo, un aspetto importante è quello relativo alla capacità delle amministrazioni regionali di adattarsi ai meccanismi finanziari, sia a quelli del FEOGA Garanzia sia al disimpegno automatico, che prevedono un taglio di risorse per quei programmi che non rispettano una

¹⁹ Cfr. nota 18.

²⁰ A partire da marzo 2004, il MEF-IGRUE ha distribuito una nuova versione del software, denominata Monit Web, che gestisce la raccolta e l'elaborazione delle informazioni archiviate via web.

determinata “velocità di spesa”. Questa circostanza, da un lato, deve essere vista come positiva in quanto fino ad oggi nessun programma è incappato in un taglio delle risorse, dall’altro, può suscitare qualche perplessità rispetto alla massimizzazione dell’efficacia dei programmi. Infatti, la concentrazione della spesa su certe misure, la scelta di semplificare le procedure di selezione o le modalità di accesso al finanziamento, sono tutti fattori che accelerano la spesa ma possono penalizzare la progettazione integrata, i progetti di maggiore complessità, i progetti più innovativi. Sarebbe, quindi, sempre opportuno rafforzare i meccanismi di premialità (non solo o per forza la riserva di efficienza ed efficacia) in grado, come in parte l’esperienza italiana ha dimostrato, di accelerare la spesa, di migliorarne la qualità, di aumentare le capacità istituzionali nella programmazione e gestione delle politiche.

Entrando più nello specifico sull’attuazione dei programmi e sulla loro efficacia, si è già sottolineata più volte la difficoltà dei PSR nelle regioni dell’obiettivo 1. Per quanto riguarda i POR non esistono allo stato attuale elementi sufficienti sulla cui base esprimere giudizi fondati sulla efficacia degli interventi finanziati fino ad oggi. E’ opportuna, tuttavia, qualche riflessione sulle caratteristiche assunte dalla spesa nella maggior parte delle regioni. La prima questione da approfondire è relativa all’ampio ricorso ai progetti “coerenti” e alla loro capacità di generare gli effetti attesi dai programmi, considerato il fatto che si tratta comunque di progetti già realizzati e che i loro effetti sarebbero da imputare ad altri strumenti di intervento. Su tale tema il dibattito è stato ampio, sia nell’ambito degli incontri annuali con la Commissione europea²¹, sia nell’ambito degli incontri con il partenariato economico e sociale. L’impegno che tutte le Autorità di gestione hanno formalmente assunto è stato quello di reimpiegare le risorse nazionali/regionali “liberate” dai progetti coerenti destinandole alle stesse tipologie di intervento previste dalla misura in cui tali progetti sono stati finanziati, non pregiudicando quindi gli obiettivi della programmazione (Commissione europea, 2003b)

La seconda questione è relativa alla concentrazione della spesa su poche misure e, quindi, sulla capacità di raggiungere con “pochi” strumenti di intervento gli obiettivi complessi che i programmi si sono dati. E’ evidente che lo sforzo maggiore che le Autorità di gestione dovranno compiere sarà quello di attuare completamente tutte le misure previste nei programmi e di evitare di concentrare tutta l’attenzione su quelle che mostrano una buona capacità di spesa.

L’ultima questione riguarda le difficoltà incontrate dalle misure con contenuti più innovativi, in particolare quelle rivolte alla qualità dei prodotti agroalimentare e alle aree rurali nella loro dimensione territoriale. Per queste misure i problemi maggiori sono, da un lato, quelli del raggiungimento effettivo dei potenziali beneficiari perché la conoscenza/coscienza su alcune tematiche non è ancora pienamente diffusa e, dall’altro, quelli legati alla conoscenza delle possibilità offerte dalle politiche. Per tale motivo, come evidenziato da diversi valutatori, dovrebbero essere incrementate tutte le attività di informazione, formazione e animazione.

Sul piano del miglioramento dell’efficacia si sta sviluppando in sede regionale una riflessione sulle diverse misure dei POR, anche perché in fase di riprogrammazione finanziaria dei Complementi di programmazione le ADG dovranno decidere come utilizzare le risorse derivanti dalla premialità. Da questo punto di vista appare opportuno indirizzare le risorse aggiuntive verso le seguenti direzioni:

- singole filiere, per aumentare la capacità competitiva del settore agroalimentare. Da questo punto di vista va ricordata l’esperienza dei Progetti integrati di filiera della Regione Calabria;
- gruppi di misura finalizzate a medesimi obiettivi (ad esempio le misure per la qualità agroalimentare o quelle per l’ambiente), avendo come riferimento anche misure finanziate da altri Fondi strutturali;

²¹ Cfr. Art. 34, paragrafo 2 del Reg. 1260/99.

- aree rurali, per aumentare la capacità di tali aree di innescare dei processi di sviluppo. Da questo punto di vista devono essere ricordate le esperienze dei Progetti Integrati Territoriali in tutte le regioni obiettivo 1 e i Progetti Integrati per le Aree Rurali in Calabria, l'esperienza di azioni integrate appena avviate in Campania, oltre ovviamente al LEADER +, per l'approccio e la necessaria complementarità con l'azione dei POR e dei PSR.

Riferimenti bibliografici

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006*, C(2003) 1255, Bruxelles, 2003a.

Commissione europea, *Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell'obiettivo 1, non paper*, Bruxelles, 2003b.

Commissione europea, *Extended Impact Assessment Rural Development Policy Post 2006*, Bruxelles, 2004.

INEA, *Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006*, Roma, 2000.

INEA, *Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Roma, 2002.

INEA, *Le Politiche Agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2002-2003*, Roma, 2004.

Henke R., Storti D., *CAP Reform and EU Enlargement: Effects on the Second Pillar Endowments*, 87 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Assessing rural development policies of the CAP, Vienna, 21-24 april 2004.

Monteleone A., Storti D., *Rural development policy in Italy after Agenda 2000: first results for the period 2000-2003*, 87 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Assessing rural development policies of the CAP, Vienna, 21-24 april 2004.

Mantino F., *Le politiche di sviluppo rurale nella revisione di medio termine della PAC*, in *Bollettino Politiche Strutturali per l'Agricoltura*, n.19, Inea, 2004.

MIPAF, *Indicazioni e orientamenti per la riprogrammazione dello sviluppo rurale nelle regioni obiettivo 1*, gruppo Agricoltura e Sviluppo Rurale, dattiloscritto, Roma, 9 dicembre 2003.

MIPAF, *Prospettive finanziarie Piani di Sviluppo Rurale*, Comitato Nazionale per la Sorveglianza sull'attuazione dei PSR, dattiloscritto, Roma, 4 febbraio 2004

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *QCS obiettivo 1 - 2000-2006: Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%*, Roma, 2000.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *QCS obiettivo 1 - 2000-2006: Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6%*, Roma, 2001.

Tavistock Institute, *SOURCEBOOK 3: Capacity Building*, in *The Guide. Evaluating Socio Economic Development*, 2003.

CAPITOLO 3

I PIANI DI SVILUPPO RURALE DELLE REGIONI FUORI OBIETTIVO 1

3.1 La riprogrammazione degli interventi

Tutti gli interventi per lo sviluppo rurale nelle Regioni e Province Autonome che non rientrano nell'obiettivo 1 sono stati attuati mediante Piani di Sviluppo Rurale (PSR) regionali (Inea 2000 e 2002). Le risorse disponibili per la loro realizzazione ammontano complessivamente a 9.700 milioni di euro ripartiti tra risorse private (circa 3.000), risorse nazionali (3.700) e risorse comunitarie (tabella 3.1). Alla fine dell'anno 2003 giunge a compimento la Riforma di Medio Termine della PAC che per le politiche di sviluppo rurale si sostanzia nell'emanazione del Regolamento 1783/03. Il nuovo regolamento ha portato importanti modifiche alla base normativa dei PSR, ampliando gli ambiti di intervento precedentemente previsti per lo sviluppo rurale (Reg. 1257/99); nei primi mesi del 2004 il quadro normativo è stato completato dal nuovo regolamento di attuazione, n. 817/2004¹ la cui emanazione ha attivato la possibilità di recepire nell'ambito dei PSR le modifiche introdotte dalla Riforma. Queste modifiche regolamentari potevano essere recepite dalle Autorità di Gestione attraverso modifiche del proprio PSR. Nei primi mesi del 2004 non sono state realizzate modifiche significative dei Piani finalizzate all'introduzione, anche parziale, delle novità del Reg. 1783/03². Il mancato adeguamento è dovuto sia allo scarso tempo a disposizione per attuare misure nuove con modalità non conosciute da parte delle Autorità di Gestione e dei potenziali beneficiari, sia alla mancanza di sufficienti risorse non ancora impegnate nell'ambito dei Piani in vigore e la conseguente difficoltà a liberare risorse per nuovi interventi. Le Amministrazioni interessate sono in attesa di conoscere con maggiore certezza quale sarà l'ammontare di risorse aggiuntive messe a disposizione nell'ultima parte del periodo di programmazione, per valutare di conseguenza l'opportunità di introdurre ulteriori modifiche dei loro Piani.

Tabella 3.1 - Ripartizione per Regioni della spesa programmata (milioni di euro).

	Costo Totale	Spesa Pubblica	Spesa Feoga-G
Piemonte	1.256,01	863,88	363,27
Valle d'Aosta	118,80	117,58	43,17
Lombardia	1.298,33	804,68	337,07
P.A. Bolzano	367,18	266,26	118,67
P.A. Trento	302,42	210,11	90,30
Veneto	946,98	660,32	297,38
Friuli Venezia Giulia	257,59	209,71	99,74
Liguria	314,75	210,66	87,08
Emilia Romagna	1.267,43	836,69	386,70
Toscana	1.052,90	721,65	328,93
Umbria	561,95	395,17	179,61
Marche	686,05	451,79	185,46
Lazio	861,53	587,17	255,39
Abruzzo	427,81	290,43	132,65
Totale	9.719,72	6.626,08	2.905,41

Fonte: Piani di Sviluppo Rurale Regioni fuori obiettivo 1.

¹ Sostituisce e abroga il Reg. 445/02; quest'ultimo sostituiva a sua volta l'originario regolamento di attuazione 1750/99.

² Allo stato attuale una delle novità introdotte dal Reg. 1783/03 è stata attuata solo dalla Regione Marche che ha raggruppato in un'unica misura (J), quattro misure esistenti (rinnovamento villaggi, diversificazione delle attività agricole, risorse idriche e sviluppo e miglioramento delle infrastrutture). La modifica è stata attuata allo scopo di poter disporre di maggiore flessibilità nella gestione della misura, in particolare dal punto di vista finanziario, e non comporta variazioni sostanziali alle modalità di attuazione delle singole misure preesistenti.

In realtà le esigenze di migliorare e rendere più efficace l'attuazione dei programmi aveva già portato tutte le Autorità di Gestione fuori obiettivo 1 a intervenire più volte sui loro Piani. In particolare nel corso del biennio 2002-2003 è stata effettuata almeno una modifica per ogni PSR³. In molti casi tale processo di revisione ha comportato una rimodulazione del piano finanziario, allo scopo di indirizzare meglio gli interventi da attuare soprattutto in funzione degli obiettivi di spesa fissati e della necessità di rispettarli per non incorrere in tagli delle risorse disponibili.

Tabella 3.2 - Ripartizione per tipologia di misura della spesa pubblica programmata e variazione percentuale rispetto alla programmazione dell'anno 2000 (milioni di euro).

	Spesa Pubblica (2003)	% Spesa Pubblica (2003)	Spesa Pubblica (2000)	% Spesa Pubblica (2000)	Variazione percentuale 2003-2000
Miglioramento strutturale	2.086,60	31,49	1.988,06	29,79	5,0
Ambiente e forestazione	3.322,82	50,15	3.277,60	49,11	1,4
- di cui ambiente	2.553,28	38,53	2.510,79	37,62	1,7
- di cui misure forestali	769,54	11,61	766,81	11,49	0,4
Indennità compensative	357,50	5,40	366,32	5,49	-2,4
Infrastrutture e servizi alle aziende	361,52	5,46	429,87	6,44	-15,9
- di cui infrastrutture	262,31	3,96	298,88	4,48	-12,2
- di cui servizi alle aziende	99,21	1,50	130,99	1,96	-24,3
Diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale	410,87	6,20	416,32	6,24	-1,3
- di cui diversificazione	295,08	4,45	281,92	4,22	4,7
- di cui valorizzazione dell'economia rurale	115,79	1,75	134,41	2,01	-13,8
Altro	86,78	1,31	195,23	2,93	-55,6
Totale	6.626,08	100,00	6.673,39	100,00	-0,7

Fonte: Piani di Sviluppo Rurale Regioni fuori obiettivo 1.

Confrontando la ripartizione delle risorse con quella contenuta nei documenti di programmazione originari (tabella 3.2), si nota la tendenza a spostare una non trascurabile quantità di risorse da misure finalizzate allo sviluppo dei territori rurali a misure più "tradizionali" e in alcuni casi settoriali. Da un lato, infatti, si può osservare un decremento degli interventi per la valorizzazione del territorio rurale e per le infrastrutture e i servizi, dall'altro vengono incrementati interventi come gli investimenti e l'insediamento dei giovani, che contribuiscono al miglioramento strutturale delle aziende, o come le misure agroambientali, che costituiscono la quota predominante degli stanziamenti relativi all'ambiente. Si tratta di misure che, caratterizzandosi per un certo automatismo procedurale (misure a premio) o per il riferimento a prassi ormai consolidate (investimenti per il miglioramento strutturale), sono in grado di garantire buoni livelli di spesa.

Se consideriamo le misure singolarmente, le risorse destinate inizialmente alle "altre misure forestali" e, in misura minore, alle indennità compensative vedono un calo di risorse assegnate. Le misure che beneficiano di una maggiore dotazione di risorse sono quelle più orientate verso l'ammodernamento strutturale e la tutela dell'ambiente: *a* (investimenti aziendali), *b* (insediamento giovani), *f* (misure agroambientali), *g* (trasformazione e commercializzazione) ed *h*⁴ (imboschimento superfici agricole). In termini assoluti la somma maggiore di risorse pubbliche (circa 76 milioni di euro) è dirottata alla misu-

³ Il Comitato STAR ha approvato, tra la fine del 2001 e la fine del 2003, 23 modifiche a PSR delle Regioni fuori obiettivo 1.

⁴ Oltre alla già citata misure *p* "diversificazione delle attività nel settore agricolo".

ra Agroambientale che aumenta la percentuale di risorse pubbliche programmate dal 35% del totale a quasi il 37%. L'incremento proporzionalmente più elevato è invece relativo all'insediamento dei giovani agricoltori che riceve circa 74 milioni di euro pari a più del 20% della dotazione iniziale.

L'unica misura, tra quelle che appartengono all'articolo 33 del Reg. 1257/99, per la quale risulta esserci un leggero aumento di risorse (pari al 20%) è la misura *p* "diversificazione delle attività nel settore agricolo". Tutte le altre misure dell'articolo 33 vedono invece diminuire le risorse a loro disposizione. Dalle misure destinate alle infrastrutture e ai servizi alle aziende sono stati stornati circa 70 milioni di euro e, in particolare, risulta molto penalizzata la misura *q* "risorse idriche", mentre le risorse per le infrastrutture rurali subiscono un taglio minimo.

Molto penalizzante in termini relativi sono gli spostamenti che interessano le misure destinate ai servizi alle aziende agricole, che presentano la variazione negativa più elevata in termini percentuali. Su questa variazione incide fortemente il taglio di risorse destinate all'ingegneria finanziaria, intervento che ha incontrato enormi difficoltà di applicazione dovute in parte anche alle caratteristiche delle imprese agricole, alle quali non sempre si addicono strumenti finanziari utilizzati in altri settori, nonché alla necessità che gli strumenti introdotti siano compatibili con i vincoli derivanti dalla normativa comunitaria in materia. In questo ambito il MIPAF ha sollecitato la ricerca di soluzioni attraverso appositi studi di settore⁵. Anche le misure finalizzate alla valorizzazione dell'economia rurale sono state molto penalizzate dalle riprogrammazioni effettuate; la loro dotazione è stata infatti ridotta di circa 20 milioni di euro.

È molto probabile che tra la fine del 2004 e il 2005 le Amministrazioni interessate provvederanno ad apportare ulteriori modifiche alla loro programmazione alla luce delle modifiche regolamentari introdotte, ma anche delle indicazioni emerse sia dai lavori dei Comitati di Sorveglianza, sia dai Rapporti di valutazioni intermedia presentati nel corso del mese di dicembre 2003, oltre l'opportunità di utilizzare le ulteriori risorse finanziarie provenienti dalla modulazione. Si consideri che dall'analisi delle valutazioni intermedie è comunque emersa la preoccupazione che la strategia non venga snaturata da variazioni degli stanziamenti programmati che, allo scopo di garantire livelli più elevati di spesa, penalizzino gli interventi per lo sviluppo rurale, in particolare quelli previsti dall'articolo 33 del Reg. 1257/99.

3.2 Lo stato di attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale

Anche grazie alle rimodulazioni apportate, i primi quattro anni dell'attuale fase di programmazione hanno fatto registrare livelli di spesa elevati, addirittura superiori alla dotazione di risorse inizialmente attribuita a livello di Stato membro (profilo di Berlino). L'andamento della spesa nazionale (grafico 3.1⁶) risulta essere però decrescente: dall'elevata performance di spesa del primo anno di programmazione, si è arrivati ad una quota di spesa del FEOPA sezione garanzia nel 2003 di poco superiore all'attribuzione iniziale. L'elevata spesa del 2000 deve essere attribuita alla grande mole di impegni relativi alle "misure di accompagnamento", derivanti al periodo 1994-1999 e pagati con risorse appartenenti all'attuale programmazione ("vecchio regime"). Quest'ultima tipologia di pagamenti ha rappresentato la quasi totalità delle risorse erogate nelle Regioni dell'obiettivo 1⁷ anche per il ritardo nell'approvazione dei Piani. La forte spesa di queste Regioni ha però consentito non solo il pieno utilizzo, nonostante il ritardo nell'avvio, delle risorse loro attribuite ma anche di compensare la minor spesa delle altre Amministrazioni.

5 Cfr. ISMEA 2003.

6 Il grafico 1 mostra l'andamento delle risorse FEOPA-G per tutte le Regioni e Province Autonome italiane.

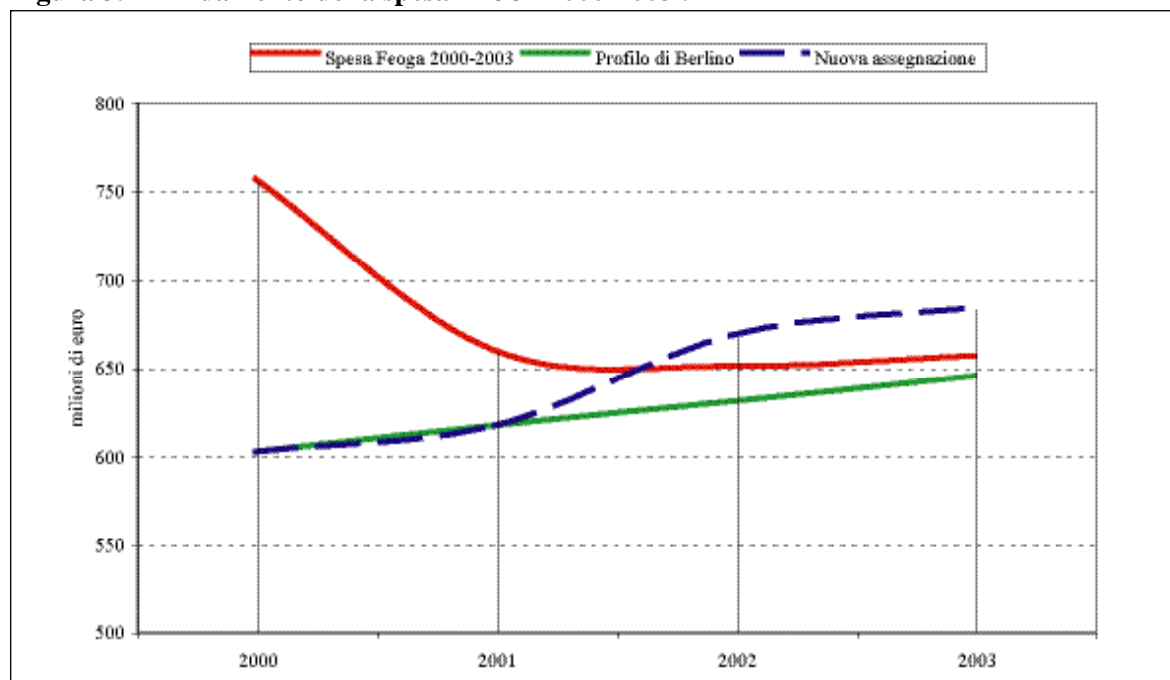
7 Cfr. capitolo 2. L'attuazione finanziaria in Ob. 1 viene ripresa nel presente paragrafo stante la necessità di affrontare questo aspetto nel suo complesso visto che i meccanismi di attribuzione e riduzione delle risorse sono applicati a livello nazionale.

L'importanza di garantire un livello di spesa in linea con le previsioni dipende dai meccanismi finanziari previsti per la gestione del FEOGA-G che impongono la programmazione della spesa su base annuale. Entro il 30 settembre di ciascun anno deve essere, infatti, presentata alla Commissione la previsione della spesa dell'anno in corso e degli anni successivi. Alla fine dell'anno finanziario⁸, le spese effettivamente sostenute nel corso dell'anno non devono essere complessivamente inferiori al 75% dell'importo preventivato; in caso contrario la dotazione di risorse per l'anno seguente viene ridotta per un importo pari ad un terzo della differenza tra spesa prevista e spesa realizzata.

In nessuno anno finanziario le spese realizzate complessivamente dall'Italia sono state inferiori a tale soglia; le risorse a disposizione non hanno quindi subito decurtazioni. Questo risultato è stato favorito non tanto dal rispetto delle previsioni regionali, quanto dalla gestione del target di spesa a livello nazionale che consente di compensare i risultati negativi di alcune Regioni con i migliori risultati di altre. Infatti, l'esperienza di questi anni di attuazione ha mostrato come tutte le amministrazioni regionali abbiano incontrato difficoltà a rispettare le previsioni di spesa almeno una volta.

La figura 3.1 evidenzia come la spesa nei primi due anni di attuazione sia stata notevolmente superiore all'assegnazione derivante dal "profilo di Berlino"; anche negli anni successivi l'obiettivo previsto dal profilo è stato raggiunto e superato, anche se con scarti progressivamente minori. Sia nel 2002 che nel 2003 l'Italia ha però ricevuto una ulteriore assegnazione di risorse rispetto a quanto previsto dal profilo; questa "nuova assegnazione" è derivata dai livelli di spesa inferiori alle previsioni per quegli anni registrati in altri Stati membri. Tuttavia, la "nuova assegnazione" rappresenta solamente la possibilità di spendere in anticipo rispetto alla ripartizione iniziale dell'ammontare totale, vista la disponibilità di risorse momentaneamente liberate a livello di "cassa" nel bilancio comunitario. Le risorse FEOGA che potevano essere erogate negli anni 2002 e 2003 ammontano quindi rispettivamente a 668 e 683 milioni di euro; il grafico evidenzia come il livello di spesa FEOGA in entrambi gli anni sia rimasto comunque inferiore a questa ulteriore possibilità di spesa.

Figura 3.1 - Andamento della spesa FEOGA 2000-2003 .



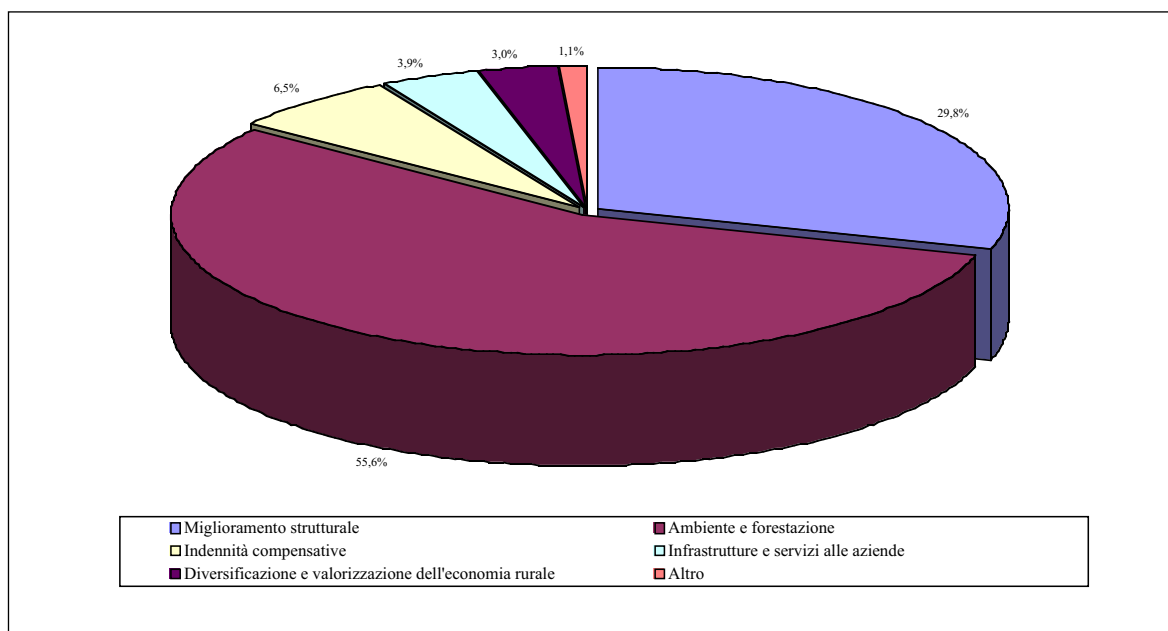
Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA-MIPAF

⁸ Per il FEOGA-Garanzia l'anno finanziario si chiude il 15 ottobre.

Il mantenimento nei primi quattro anni di un livello di spesa superiore al profilo di Berlino comporterebbe la necessità di decurtare la spesa prevista per l'ultimo anno di attuazione, a meno che a questa data i livelli di spesa di altri Stati membri risultino inferiori alle previsioni, liberando delle risorse dal bilancio comunitario di cui l'Italia potrebbe in parte appropriarsi sotto forma di ulteriore assegnazione. Alla fine del periodo di programmazione, inoltre, si renderanno disponibili le risorse derivanti dalla modulazione⁹.

L'aver fatto registrare un livello di spesa molto superiore nel corso di tutti gli anni precedenti può senza altro favorire l'Italia nell'assegnazione di eventuali ulteriori dotazioni rispetto a quelle previste dalla modulazione. Tuttavia, affinché le Amministrazioni interessate si trovino in condizione di erogare queste risorse aggiuntive nel corso del 2006, sarebbe necessario avere una copertura finanziaria a livello Nazionale, che consenta fin da ora di assumere impegni giuridicamente vincolanti e da cui possa potenzialmente scaturire, in futuro, la possibilità di incrementare la spesa prevista.¹⁰

Figura 3.2 - Ripartizione per tipologia di misura della spesa pubblica erogata nel periodo 2000-2003.



Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA-MIPAF

Nel corso del periodo considerato la spesa pubblica complessivamente erogata a valere sui PSR delle Regioni fuori obiettivo 1 è stata pari a circa il 55% del totale programmato, con un andamento crescente delle risorse erogate dal 2000 al 2003. La percentuale maggiore di risorse erogate è rappresentata dalle misure ambientali e dalle indennità compensative; in particolare una buona parte della spesa è relativa ai pagamenti riconducibili al "vecchio regime" che rappresentano il 36% delle erogazioni totali.

Un'altra importante categoria è rappresentata da quelle misure che contribuiscono al miglio-

⁹ Sull'argomento si veda INEA, 2004.

¹⁰ Per garantire la possibilità di spendere entro la fine programmazione eventuali risorse aggiuntive che la Commissione dovesse assegnare all'Italia, il MIPAF ha proposto alle AdG dei PSR di aumentare la dotazione 2006 attraverso un "aiuto di stato" che preveda la compartecipazione finanziaria di Stato e Regioni. In questo modo sarebbe possibile spendere risorse in eccesso rispetto al profilo di Berlino, generando una sorta di "overbooking" che potrebbe poi essere "scaricato" sulle risorse derivanti dalla modulazione e dalle eventuali nuove assegnazioni. Cfr. MIPAF, 2004.

mento strutturale delle aziende agricole; tra questi interventi le misure di investimento e quella destinata ai giovani sono riuscite ad erogare pagamenti nel complesso superiori al miliardo di euro. Le misure che costituiscono questa tipologia di intervento sono per la parte predominante misure oramai tradizionali, per le quali la domanda è sempre molto elevata e che consentono di registrare una buona capacità di spesa.

Tabella 3.3 - Ripartizione per tipologia di misura della spesa pubblica erogata nel periodo 2000-2003 (milioni di euro).

	Spesa Pubblica programmata (a)	Spesa Pubblica erogata (b)	Capacità di spesa (b/a)
Miglioramento strutturale	2.086,60	1.087,18	52,10
Ambiente e forestazione	3.322,82	2.030,36	61,10
- di cui ambiente	2.553,28	1.669,84	65,40
- di cui misure forestali	769,54	360,53	46,85
Indennità compensative	357,50	238,70	66,77
Infrastrutture e servizi alle aziende	361,52	143,82	39,78
- di cui infrastrutture	262,31	93,63	35,69
- di cui servizi alle aziende	99,21	50,20	50,60
Diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale	410,87	108,44	26,39
- di cui diversificazione	295,08	78,46	26,59
- di cui valorizzazione dell'economia rurale	115,79	29,98	25,89
Altro	86,78	41,76	48,13
Totale	6.626,08	3.650,27	55,09

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA-MIPAF

Le indennità compensative per le zone svantaggiate¹¹ e l'insediamento giovani rappresentano le due misure singole che registrano la capacità di spesa maggiore, nettamente superiore alla capacità media e a quella di ogni altra singola misura, se non si considerano le spese imputabili al "vecchio regime". È evidente come le procedure di attuazione di misure "a premio" consentano un più rapido avanzamento della spesa; la velocità di spesa e la presenza di numerose domande di finanziamento per l'insediamento dei giovani agricoltori costituiscono la causa del cospicuo spostamento di risorse già evidenziato a favore di questa misura.

Le due tipologie di intervento rimanenti comprendono quasi tutte le misure *ex* articolo 33 del Regolamento 1257/99. Per queste misure le percentuali di spesa sono relativamente minori, rappresentando nel complesso appena il 7% della spesa erogata. La spesa maggiore è relativa agli interventi di tipo infrastrutturale, seguiti da interventi per la diversificazione dei redditi nelle aree rurali, mentre molto marginale risulta la spesa per gli interventi dedicati allo sviluppo dei servizi e per quelli destinati alla valorizzazione dell'economia rurale.

Appare ancora bassa la capacità di spesa soprattutto per gli interventi di diversificazione e valorizzazione dell'economia rurale (appena il 26%) per i quali è senza dubbio necessaria un'accelerazione della spesa. Si tratta, peraltro, di interventi con procedure di attuazione certamente più complesse rispetto alle misure "a premio", che da un lato richiedono una preventiva pianificazione degli interventi e un confronto con le istituzioni locali, come nel caso dei servizi per la popolazione e degli interventi di riqualificazione e valorizzazione turistica di determinate aree e dall'altro soddisfano una domanda di intervento esterna al settore agricolo, toccando beneficiari per cui non esistono canali con-

¹¹ Per una trattazione completa si rinvia al capitolo 9.

solidati di concertazione. Queste misure scontano quindi anche la difficoltà di incontrare le esigenze della rispettiva domanda e rendono necessario il rafforzamento delle attività di divulgazione, di animazione e di sensibilizzazione delle possibili categorie di beneficiari che solo in parte coincidono con i consueti destinatari degli interventi in agricoltura.

Tabella 3.4 - Andamento della spesa pubblica dal 2000 al 2003 per Regione (milioni di euro).

	Spesa pubblica					Programmata (b)	Capacità di spesa (a/b)
	2000	2001	2002	2003	2000-2003 (a)		
Piemonte	94,47	119,71	135,78	141,38	491,35	863,88	56,88
Valle d'Aosta	5,61	24,43	16,14	15,15	61,33	117,58	52,16
Lombardia	112,89	77,94	106,77	130,46	428,04	804,68	53,19
P.A. Bolzano	33,43	29,75	40,15	50,66	153,99	266,26	57,83
P.A. Trento	12,32	26,95	33,04	34,78	107,09	210,11	50,97
Veneto	50,45	101,14	108,21	113,18	372,98	660,32	56,49
Friuli V. G.	12,55	20,62	33,23	36,50	102,90	209,71	49,07
Liguria	11,27	43,85	41,71	33,75	130,58	210,66	61,99
Emilia Romagna	111,67	114,45	128,36	148,25	502,73	836,69	60,09
Toscana	126,22	91,44	60,96	113,51	392,13	721,65	54,34
Umbria	58,65	49,02	59,48	82,67	249,83	395,17	63,22
Marche	54,11	48,87	55,01	57,25	215,25	451,79	47,64
Lazio	57,66	58,24	95,73	94,15	305,79	587,17	52,08
Abruzzo	27,88	43,84	34,71	29,86	136,29	290,43	46,93
Totale	769,18	850,27	949,26	1.081,55	3.650,27	6.626,08	55,09

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA-MIPAF

L'analisi delle relazioni annuali¹² delle Regioni fuori obiettivo 1 ha evidenziato come nel corso del 2000 il numero di misure attivate sia stato molto ristretto; si sono registrate domande approvate, oltre che per le misure di "accompagnamento", per tipologie di intervento "a premio" di immediata attuazione come l'insediamento dei giovani agricoltori, le indennità compensative e, in misura limitata, la formazione¹³. Dal confronto del dato relativo alle poche domande approvate nel primo anno e l'elevato livello di spesa registrato, emerge ancora con maggiore chiarezza l'importanza, ai fini dell'immediata capacità di spesa, del cospicuo "bagaglio" di interventi che derivano dalla programmazione 1994-1999.

Nel corso del 2001 le Regioni fuori obiettivo 1 hanno invece potuto rendere attive praticamente tutte le misure previste, anche se in alcuni casi¹⁴ le domande ad oggi approvate rimangono limitate a pochissime unità.

Un dato molto rilevante è quello relativo ai premi per le zone svantaggiate (misura e); dai dati riportati risultano infatti più di 100.000 domande approvate. La misura prevedeva due possibilità di intervento, la prima con riferimento alle zone svantaggiate¹⁵, la seconda che riguardava le zone soggette a vincolo ambientale¹⁶, per le quali non è stata approvata alcuna azione, in mancanza della definizione, a livello nazionale, delle aree che possono essere interessate.

¹² Ogni Amministrazione titolare di un Psr deve produrre annualmente una relazione di attuazione con allegate le "tabelle degli indicatori comuni per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale", previste dal documento STAR 43512/02. Nelle tabelle sono riportati una serie di indicatori relativi all'attuazione degli interventi contenuti nei Psr.

¹³ Per questa misura sono state approvate nel corso del 2000 solo 15 domande in Emilia Romagna

¹⁴ Misure k - ricomposizione fondiaria e v - ingegneria finanziaria in particolare.

¹⁵ Così come definite dall'articolo 17 del Reg. 1257/99.

¹⁶ Articolo 16 del Regolamento 1257/99.

Per quanto riguarda gli interventi di ammodernamento delle realtà produttive agricole (tabella 3.5), il numero di aziende la cui domanda di finanziamento è stata approvata (più di 17.000) non è trascurabile; si tratta infatti di circa l'1,5% del totale delle aziende agricole delle Regioni considerate¹⁷. Il dato è ancora di maggiore rilievo se si limita l'analisi solo ad alcuni casi, dove probabilmente l'attuazione della misura è in fase più avanzata. Nella Provincia di Trento la percentuale di aziende con domanda di investimento approvata nel periodo 2000-2002 rispetto al totale provinciale, sale fino ad oltre il 10%. Anche in Liguria il numero di domande approvate è elevato, rappresentando il 5,85% del totale di aziende presenti nella Regione. Percentuali interessanti sono anche quelle relative a due Regioni con dimensioni territoriali tra le maggiori in Italia, come l'Emilia Romagna (2,6%) e il Piemonte (2%).

La dimensione media dei progetti finanziati nelle aziende agricole non è molto elevata e risulta molto al di sopra della media solo per tipologie di allevamento ben precise, avicoltura e suinicoltura, per le quali però il numero di progetti non è elevato. È particolarmente bassa la dimensione dei progetti del settore frutticolo, settore che però usufruisce di interventi di ammodernamento strutturale, probabilmente di dimensioni superiori, anche da parte delle Organizzazioni di Produttori nell'ambito delle OCM.

Ovviamente molto più elevata risulta la dimensione dei progetti che finanziano aziende di commercializzazione e trasformazione. La dimensione dei progetti è ancora più elevata per i primi tre settori riportati in tabella, settori che richiedono interventi di ammodernamento molto onerosi; la dimensione finanziaria dell'intervento è invece inferiore alla media per il settore vitivinicolo anche se riferita ad un numero di interventi maggiore.

Tabella 3.5 - Domande finanziate nel periodo 2000-2002 per le misure di ammodernamento delle aziende agricole e di quelle di commercializzazione e trasformazione.

Orientamento produttivo dominante	Numero domande finanziate N.	Valore risorse concesse ('000 €)	Valore medio per progetto ('000 €)
<i>Misura a) Investimenti nelle aziende agricole</i>			
Allevamento bovini	3.043	133.317	43,811
Suinicoltura	104	8.037	77,276
Avicoltura	87	6.754	77,637
Altri tipi di allevamento	696	32.731	47,027
Viticultura	1.443	71.745	49,719
Olivicoltura	387	12.007	31,027
Frutticoltura	2.424	36.869	15,210
Orticoltura	1.445	49.872	34,514
Seminativi	1.657	75.606	45,628
Grandi colture	158	6.409	40,562
Altre aziende (comprese miste)	3.328	101.661	30,547
Altro (non classificabile)	2.580	72.470	28,089
Totale misura a)	17.352	607.478	35,009
<i>Misura g) Commercializzazione e trasformazione</i>			
Carni	81	60.266	744,024
Latte e prodotti lattiero-caseari	129	68.776	533,147
Ortofrutticoli	137	75.891	553,948
Vini e alcole	212	89.461	421,986
Cereali	56	21.070	376,257
Uova e pollame	12	9.572	797,633
Fiori e piante ornamentali	9	4.810	534,452
Altri prod. di origine vegetale	64	13.018	203,406
Altri prodotti	31	13.129	423,503
Totale misura g)	731	355.993	486,994

Fonte: elaborazione INEA su dati Relazioni annuali anni 2000, 2001 e 2002

17 Dai dati del censimento agricoltura 2000 risulta che il totale delle aziende agricole nelle Regioni fuori obiettivo 1 è pari a 1.202.969.

Il numero di domande finanziate non evidenzia la presenza di una concentrazione degli interventi in determinati settori. I progetti finanziati comprendono, infatti, quasi tutti i settori senza particolari concentrazioni fatte salve alcune peculiarità del settore primario in determinate realtà regionali, come ad esempio l'elevato numero di progetti finanziati relativi alla frutticoltura nella Provincia di Trento, l'orticoltura nella Regione Liguria o i seminativi in Emilia Romagna. Esaminando invece il valore delle risorse concesse si determina una concentrazione a favore dei progetti il cui orientamento produttivo dominante è riconducibile all'allevamento dei bovini (22% delle risorse impegnate), alla viticoltura, ai seminativi e all'orticoltura. Le risorse destinate a queste quattro tipologie produttive rappresentano più del 50% del totale.

Gli interventi finanziati comprendono diversi tipi di investimento, quelli che hanno ricevuto le maggiori risorse riguardano la costruzione di fabbricati e le attrezzature. Tra i fabbricati una quota rilevante di risorse è destinata alle stalle per l'allevamento di bovini. Il dato conferma l'esistenza di un ingente domanda di investimento da parte del comparto.

La scomposizione per singola Regione evidenzia pochi casi in cui la concentrazione in uno o più settori produttivi è molto netta (tabella 3.6). Oltre alla Provincia di Bolzano dove l'orientamento dominante è l'allevamento di bovini da latte trattandosi di aziende tutte collocate in zone svantaggiate, una forte concentrazione è riscontrabile solo in Friuli (viticoltura e bovini da latte) e Abruzzo (orticoltura e allevamento bovini). I dati di monitoraggio non consentono però una analisi completa sia per la necessità di classificare gli interventi in funzione della tipologia prevalente, sia per la tendenza a classificare molti progetti come aziende miste o non classificabili.

Gli interventi di ammodernamento del settore produttivo agroalimentare sono completati da quelli finanziati attraverso la misura di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli (g). All'interno di questi interventi si può notare una più marcata ripartizione settoriale, essendo netta la prevalenza degli interventi finanziati nel settore dei "vini e alcole" (25% degli interventi totali), seguito dai settori "ortofrutticoli", "latte e prodotti lattiero-caseari" e "carni". Questi quattro orientamenti produttivi assorbono infatti ben l'83% delle risorse impegnate, la prevalenza di progetti con questi orientamenti riflette la composizione del settore in Italia.

Tabella 3.6 - Investimenti nelle aziende agricole - Ripartizione per orientamento produttivo delle risorse concesse nel periodo 2000-2002.

Orientamento produttivo dominante	PIE	LOM	P.A. BOL	P.A. TRE	VEN	FRI	LIG	EMI	TOS	UMB	MAR	LAZ	ABR	Totale PSR
	<i>valori in percentuale</i>													
Allevamento di bovini da carne	6,8	1,8	-	-	3,5	-	6,4	0,9	15,5	1,5	3,1	6,2	15,4	4,1
Allevamento di bovini da latte	7,9	30,0	100,0	34,3	26,0	27,6	3,9	21,6	-	0,7	2,0	18,2	26,3	17,9
Altre aziende (comprese miste)	13,6	6,7	-	24,3	12,5	2,3	11,3	19,7	28,9	42,7	26,8	17,8	-	16,7
Altri tipi di allevamento	3,9	8,4	-	7,4	5,2	0,4	3,1	2,9	2,8	4,4	8,0	9,9	9,2	5,4
Altro (non classificabile)	42,5	27,5	-	0,8	1,0	1,0	21,1	0,9	2,3	7,1	5,9	0,3	-	11,9
Avicoltura	0,1	1,2	-	1,4	1,0	0,4	-	0,9	-	1,0	4,7	1,5	-	1,1
Frutticoltura	3,8	1,4	-	21,2	6,4	7,9	1,6	14,6	1,5	1,9	2,0	6,9	1,6	6,1
Grandi colture	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7	-	1,1
Olivicoltura	-	0,1	-	0,0	0,0	0,1	8,8	-	12,2	5,0	0,8	3,4	2,1	2,0
Orticoltura	2,7	1,7	-	0,7	7,0	5,9	37,8	3,6	7,2	1,5	0,9	19,3	45,1	8,2
Seminativi	11,2	13,6	-	0,3	8,3	2,7	1,0	27,1	9,7	5,9	31,7	-	-	12,4
Suinicoltura	0,6	3,2	-	0,1	3,0	0,1	0,1	1,2	0,4	3,2	0,2	0,0	0,5	1,3
Viticoltura	6,9	4,5	-	9,4	26,1	51,5	4,9	6,5	19,5	25,0	13,9	3,7	-	11,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione INEA su dati Relazioni annuali anni 2000, 2001 e 2002

Nell'ambito delle misure articolo 33 sono stati evidenziati gli interventi finanziati nell'ambito delle principali misure con un dettaglio riguardante le tipologie di intervento delle misure *p* ed *r* (tabella 3.7). La prima misura riveste particolare interesse anche perché è risultata l'unica che ha fatto registrare spostamenti di risorse nel complesso in aumento rispetto alla programmazione iniziale.

Gli interventi di diversificazione potevano comprendere, a livello di programmazione, iniziative di diverso genere¹⁸; l'attuazione della misura mostra invece la netta preponderanza di interventi destinati al settore agrituristico (84% degli interventi totali).

Insieme alla misura *p*, la misura *r* è l'intervento nell'ambito dell'articolo 33 per il quale si è registrata la spesa maggiore. I progetti finanziati in questo ambito risultano essere prevalentemente dedicati ad interventi tesi al miglioramento o al completamento della viabilità rurale e, in misura minore, delle reti idriche "aziendali".

Esaminando la dimensione media degli interventi si evince come non si possa giustificare la scarsa performance di spesa con le ridotte dimensioni dei progetti presentati. L'importo medio finanziato per tutte queste misure meno la commercializzazione dei prodotti di qualità, risulta essere anche molto superiore se confrontato con quello dei progetti di investimento aziendale. Se il dato non sorprende con riferimento agli interventi di natura infrastrutturale è invece significativo nell'ambito delle misure di valorizzazione del patrimonio rurale o di erogazione di servizi. Ovviamente la dimensione media è nettamente superiore per le aziende di commercializzazione e trasformazione e soprattutto per gli orientamenti produttivi afferenti le carni, il latte e relativi prodotti e l'ortofrutta.

Tabella 3.7 - Dimensione media degli impegni per le principali misure dell'articolo 33 e delle misure di ammodernamento delle aziende.

Misura	PIE	LOM	P.A. BOL	P.A. TRE	VEN	FRI	LIG	EMI	TOS	UMB	MAR	LAZ	ABR	TOTALE	Domande finanziate
	migliaia di euro														N.
a	22,9	76,4	93,3	7,5	60,8	47,9	18,9	46,6	42,6	100,9	62,3	44,9	75,7	35,0	17.352
g	423,5	1.223,1	1.327,3	348,7	558,5	276,9	384,4	618,0	400,0	456,7	277,7	347,3	402,5	487,0	731
m	90,5	19,1	-	-	19,9	-	-	48,6	63,5	66,3	28,1	46,8	-	25,8	408
n	316,4	21,5	-	-	194,1	-	801,5	-	212,8	-	-	20,6	-	46,0	533
o	-	528,1	-	353,5	164,9	-	75,8	173,9	-	84,5	-	-	-	124,9	289
p	36,0	72,1	-	57,3	70,2	-	42,6	37,5	63,4	83,3	80,2	69,0	-	60,4	1.247
di cui:															
- agriturismo	36,1	14,6	-	57,3	73,9	-	42,6	49,6	63,4	83,3	80,2	64,8	-	58,9	1.050
q	97,7	249,8	2.763,3	117,4	2.043,8	-	108,0	454,8	-	-	-	510,0	-	363,4	184
r	106,0	164,1	233,0	118,9	1.175,6	-	66,6	73,4	-	-	-	157,7	-	135,6	712
di cui:															
- elettrificazione	111,1	168,1	-	-	-	-	-	133,0	-	-	-	-	-	127,7	37
- risorse idriche	90,6	160,9	274,5	843,4	1.203,6	-	69,7	97,3	-	-	-	108,1	-	223,8	187
- viabilità rurale	115,9	155,1	191,5	104,9	699,2	-	65,7	61,3	-	-	-	176,8	-	102,7	488
s	629,7	-	29,4	-	44,6	100,2	62,0	-	77,0	42,1	-	39,8	-	60,8	191

Legenda: a) investimenti nelle aziende agricole, g) - miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, m) - Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, n) - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, o) - Rinnovo e migl. villaggi e tutela patrimonio rurale, p) - Diversificazione attività settore agricolo ed affini, q) - Gestione risorse idriche in agricoltura, r) - Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali, s) - Incentivazione attività turistiche ed artigianali.

Fonte: elaborazione INEA su dati Relazioni annuali anni 2000, 2001 e 2002

¹⁸ Ad esempio interventi di divulgazione e promozione, per creazione di fattorie didattiche o per strutture e servizi collettivi.

3.3 Alcune considerazioni conclusive

Se concentriamo l'analisi dell'attuazione di un programma sulla capacità di raggiungere i livelli di spesa necessari a non incorrere in un meccanismo di penalizzazione, ai primi quattro anni di attuazione dei PSR deve essere attribuito un giudizio positivo. Come già evidenziato il livello della spesa è sempre stato, infatti, al di sopra di quanto previsto dal "profilo di Berlino", garantendo la possibilità di ottenere per l'anno 2002 e per l'anno 2003 risorse aggiuntive rispetto all'ammontare previsto e candidando il nostro Paese come eventuale fruitore nel 2006 delle risorse non utilizzate dagli altri Stati membri.

Questo andamento della spesa, confrontato con quello dei Fondi Strutturali in obiettivo 1, consente anche una valutazione positiva dei meccanismi di attuazione basati sulle regole di funzionamento della sezione Garanzia del FEOGA, che si sono dimostrati meno penalizzanti rispetto a quanto accaduto nei Fondi Strutturali dove le Autorità di Gestione sono riuscite ad evitare il meccanismo del disimpegno automatico con grandi difficoltà.

Nell'effettuare questa valutazione occorre però aggiungere anche altre considerazioni:

- innanzitutto l'aver evitato la decurtazione delle risorse è stato possibile in quanto il calcolo della spesa è avvenuto, per il FEOGA-G, a livello dello intero Stato membro, consentendo di "compensare" alcune performance negative a livello delle singole Regioni;
- nei PSR la combinazione di tipologie di intervento a premio e di investimenti consente maggiore flessibilità e inoltre la spesa dei PSR è stata sostenuta dai trascinati dei pagamenti relativi alle misure di accompagnamento; questo è avvenuto soprattutto nei primi anni quando le Amministrazioni incontrano le difficoltà maggiori ad avviare dei nuovi interventi;
- programmare interventi nel settore agricolo e dello sviluppo rurale richiede sicuramente un orizzonte temporale superiore ad un anno.

Inoltre uno dei vantaggi derivanti dalla necessità di effettuare previsioni di spesa annuali dovrebbe essere rappresentato dalla crescita del sistema di gestione e controllo dell'Amministrazione che deve essere in grado di effettuare valutazioni corrette dell'andamento dei propri interventi, pur nei limiti di accettabili margini di errore. Nel corso dei primi quattro anni di gestione degli interventi FEOGA-G non sembra però che le Regioni abbiano colto appieno questa possibilità, puntando con decisione sull'implementazione dei propri sistemi di controllo e gestione degli interventi FEOGA-G. Se si considera, infatti, la rispondenza della spesa effettiva con le previsioni per gli anni 2001, 2002 e 2003¹⁹, si può riscontrare una generale scarsa capacità previsionale delle Autorità di Gestione, visto che per circa la metà di loro ogni anno lo scostamento delle proprie previsioni è stato di dieci punti percentuale o superiore²⁰. Solo la gestione cumulata a livello di Stato membro ha consentito di compensare i deficit con le migliori performance di alcune Regioni, peraltro diverse di anno in anno.

In definitiva la gestione annuale, se non supportata da sistemi di controllo e gestione molto efficaci, rischia di ampliare l'esigenza di spendere rapidamente le risorse giustificando l'erosione di quelle, già scarse, dedicate agli interventi maggiormente finalizzati allo sviluppo delle aree rurali.

Anche il tentativo di raggiungere fin d'ora livelli di spesa superiori alle assegnazioni annuali allo scopo di potersi candidare come destinatari di eventuali risorse aggiuntive contribuisce a spostare l'attenzione sulla quantità della spesa effettuata con seri rischi che venga compromessa la composizione e la qualità della stessa.

A conclusione dell'analisi svolta appare utile riassumere due delle principali considerazioni

¹⁹ Le previsioni relative all'annualità 2000 sono state formulate a settembre 2000; il confronto tra spesa e previsioni nel primo anno non può quindi essere significativo.

²⁰ Cfr. MIPAF, 2003.

sulle quali occorre effettuare ulteriori riflessioni che possono contribuire all'ottimizzazione delle politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nell'ultima fase del presente periodo e nella programmazione del prossimo:

- agli interventi più direttamente mirati allo sviluppo delle aree rurali sono state dedicate una quantità veramente esigua di risorse e questi, inoltre, hanno fatto riscontrare una capacità di spesa limitata.
- la valutazione dell'efficacia delle misure che hanno fino ad oggi garantito la spesa maggiore deve essere approfondita. Dalle analisi e valutazioni fino ad oggi effettuate emerge comunque come nella maggior parte dei casi vi sia stata poca integrazione tra gli interventi e una scarsa concentrazione delle risorse. L'aggiornamento delle valutazioni intermedie che sarà portato a termine entro giugno 2005 potrà costituire una utile occasione di approfondimento anche in questo senso.

Per quello che riguarda il primo aspetto è stato evidenziato che le misure maggiormente innovative hanno già subito una decurtazione di risorse di 137 milioni di euro, pari a più del 13% dell'iniziale dotazione. Anche l'incremento di risorse evidenziato per la misura *p* rientra in definitiva nell'ambito del finanziamento di interventi di tipo tradizionale, dal momento che la tipologia prevalentemente finanziata riguarda investimenti per la creazione o l'ammodernamento di aziende agrituristiche. Se le ulteriori fasi di riprogrammazione non terranno conto della necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi legati alla promozione dello sviluppo rurale, potremmo assistere ad un'ulteriore diminuzione di risorse a favore delle consuete misure che garantiscono il raggiungimento di elevati livelli di spesa.

È vero che la capacità di spesa dimostrata fino ad ora in particolare dalle misure di diversificazione e valorizzazione del patrimonio rurale è stata insufficiente, ma occorre anche tenere conto che le difficoltà di natura procedurale nell'attivare gli interventi maggiormente innovativi fino ad ora riscontrate, sono oramai superate, mentre ulteriori carenze potrebbero essere superate grazie alle novità regolamentari introdotte. Tra queste misure gli interventi per la qualità hanno avuto particolari difficoltà ad incontrare le esigenze dal lato della domanda anche perché gli strumenti a disposizione erano limitati. Le opportunità introdotte dalle modifiche al Regolamento avendo aumentato gli strumenti potranno garantire un maggiore interesse degli imprenditori soprattutto se questi interventi verranno attuati in base ad una strategia integrata e finalizzata.

Tra le motivazioni che spiegano il ritardo di attuazione di queste misure, l'analisi svolta ha evidenziato come non si tratti di progetti di dimensioni finanziarie troppo ridotte, dato che questa risulta in media superiore a quella dei progetti di ammodernamento delle aziende agricole. Anche una analisi dei tempi necessari all'emanazione dei bandi delle singole misure evidenzia una sostanziale coincidenza con quelli che in media sono stati necessari sia per interventi di ammodernamento che per interventi sulle infrastrutture rurali. Sembrerebbe piuttosto che questi interventi scontino la necessità di stimolare una maggiore risposta da parte della domanda. Si tratta di tipologie di finanziamento che richiedevano probabilmente una più intensa azione di animazione del territorio finalizzata a stimolare la domanda dei potenziali soggetti beneficiari che, in questo caso, sono spesso diversi dagli attori normalmente coinvolti. Inoltre anche i settori dell'amministrazione chiamati alla programmazione di questi interventi hanno dovuto scontare la mancanza di esperienza in settori extra-agricoli per loro di nuova gestione.

Nonostante le difficoltà evidenziate nel conseguire gli obiettivi di spesa si possono riscontrare sul territorio alcuni esempi di buone prassi nell'attuazione di interventi che hanno riscontrato un buon impatto sul territorio a dispetto degli scarsi mezzi a disposizione. Solo a titolo esemplificativo si citano gli interventi destinati ai servizi essenziali per l'economia e le popolazioni rurali nel PSR della Regione Toscana dove il coinvolgimento attivo degli attori locali nel campo delle politiche sociali ha consentito di intervenire efficacemente a sostegno delle fasce "deboli" residenti in zone rurali dove le

politiche sociali non avrebbero avuto la possibilità di intervenire altrimenti.

In quest'ottica le prossime rimodulazioni delle risorse dovrebbe accentuare il tentativo di raggiungere quegli obiettivi previsti, ma per i quali le azioni effettuate sono state ancora carenti. Occorre sottolineare come anche il dibattito²¹ attualmente in corso relativamente alle modalità e alle strategie da adottare per il prossimo periodo di programmazione non solo conferma ma ripropone con maggiore vigore, come obiettivo fondamentale per la politica di sviluppo rurale, l'importanza di "migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche". La Commissione ha inoltre evidenziato come sia necessario garantire un "equilibrio" tra le risorse dedicate al raggiungimento di ognuno degli obiettivi fissati. Nell'ambito del dibattito tra Stati membri e Commissione sulla necessità di stabilire delle quote minime di finanziamento per ogni obiettivo, che garantiscano l'equilibrio a scapito della flessibilità e della sussidiarietà della gestione, occorre riflettere su come, in mancanza di vincoli, l'attuale programmazione sia caratterizzata da un profondo squilibrio tra gli obiettivi che ogni Piano aveva comunque fissato e che coincidono sostanzialmente con quelli futuri.

Il raggiungimento degli obiettivi programmatici sfruttando risorse comunque scarse deve essere accentuato prestando una maggiore attenzione a forme di integrazione che i Piani potrebbero e dovrebbero perseguire, sia con altre forme di intervento, sia a livello degli stessi interventi programmati.

È quindi auspicabile per il raggiungimento degli obiettivi che il PSR si integri maggiormente con gli altri programmi di intervento a livello regionale, come i DOCUP e i Programmi LEADER+, ad esempio mediante l'introduzione, grazie ad un maggiore dialogo tra i Servizi regionali e le istituzioni locali, di procedure tecniche e amministrative più funzionali al collegamento e all'integrazione tra interventi afferenti ad ambiti diversi.

Un'azione più efficace del Piano può essere meglio ottenuta anche mediante mutamenti nella definizione degli interventi e nei criteri selettivi al fine di ottenere una maggiore concentrazione dell'aiuto sia a livello territoriale che di filiera. Un'altra modalità di concentrazione potrebbe invece tenere conto della definizione di specifiche priorità di intervento, ad esempio legate agli obiettivi di sviluppo delle aree rurali o di miglioramento e conservazione dell'ambiente.

L'aggregazione degli interventi deve però essere attuata mediante una reale integrazione dei diversi interventi, accompagnata da un preciso disegno strategico. L'unione sotto un unico "capello" di interventi che non presentano alcuna integrazione può ottenere effetti opposti a quanto auspicato, potendo diventare solo un ulteriore sistema per garantire il più elevato livello di spesa premiando quelle misure che si rivelino in questo senso più efficienti.

Il richiamo ad una maggiore integrazione appare cogente anche in funzione del prossimo periodo di programmazione stante la separazione oramai sancita dalla Commissione tra Fondo Agricolo da una parte e Fondi Strutturali dall'altra. Gli interventi delle Politiche di sviluppo rurale e delle Politiche di coesione potranno garantire il raggiungimento dei rispettivi obiettivi solo se saranno in grado di sommare i propri interventi limitando al massimo la dispersione e la sovrapposizione delle risorse.

²¹ Si vedano in proposito le Conclusioni della Conferenza di Salisburgo (novembre 2003), gli Orientamenti strategici del Consiglio di Lisbona e del Consiglio di Goteborg, le Comunicazioni sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013; la Proposta di Regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale.

Riferimenti bibliografici

INEA, *Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, roma 2002.

INEA, *Le Politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2002-03*, Roma 2004.

ISMEA, *Ipotesi di attuazione delle misure di ingegneria finanziaria e di riordino fondiario*, dattiloscritto, Novembre 2003.

MIPAF, *Relazione sullo stato di attuazione finanziaria 2000-2003 degli interventi previsti nei Piani di Sviluppo Rurale*, dattiloscritto, Ottobre 2003.

MIPAF, *Prospettive finanziarie Piani di Sviluppo Rurale*, Comitato Nazionale per la Sorveglianza sull'attuazione dei PSR, dattiloscritto, Roma, 4 febbraio 2004.

CAPITOLO 4

LE INIZIATIVE COMUNITARIE NELLO SVILUPPO RURALE

4.1 Introduzione

Le politiche comunitarie offrono diversi strumenti volti al sostegno, diretto e/o indiretto, dello sviluppo delle aree rurali: si va da programmi di tipo tradizionale a quelli che utilizzano un approccio maggiormente innovativo. I primi sono caratterizzati da una programmazione dall'alto (top-down), in genere settoriale, dove per i beneficiari finali l'accesso alle risorse finanziarie previste dalle singole misure/azioni, contenute nei diversi strumenti di programmazione (PSR, POR, Azioni innovative, ecc.) è diretto e prevalentemente "individuale". In questi casi appare maggiormente difficile raggiungere una concentrazione territoriale delle risorse o un'integrazione strategica tra diverse tipologie di investimento. Nel secondo caso, si privilegia, invece, un'attenzione specifica ai processi di sviluppo locale, utilizzando un sistema di programmazione dal basso (bottom-up). Poiché al centro del programma è posta la variabile "territorio" (con le sue molteplici dimensioni: da quella ambientale a quella economica, sociale e culturale) si ritiene prioritario raggiungere una maggiore concentrazione/integrazione tra gli investimenti. In questi casi l'accesso ai finanziamenti è indiretto e vincolato a un piano di sviluppo locale, espressione delle esigenze di un partenariato composto dagli attori che costituiscono il tessuto locale.

Se la prima modalità caratterizza da sempre la politica di intervento della Commissione Europea e costituisce una prassi ormai sperimentata e consolidata, la seconda ha iniziato a fare la sua comparsa a partire dalla fine degli anni ottanta, quando si è preso atto che la prima modalità di intervento risultava essere insufficiente a ridurre il divario fra i livelli di sviluppo dei diversi territori europei, e il ritardo delle aree meno favorite, comprese quelle rurali. Sono questi gli anni in cui si avvia, a livello comunitario, una riflessione sull'opportunità e praticabilità di politiche territoriali che trova concretezza nell'attuazione della prima Riforma dei Fondi Strutturali, nonché nell'istituzione delle Iniziative Comunitarie (IC).

Le IC si caratterizzano sin dalla loro istituzione per la compresenza in ciascuna di esse del principio della concentrazione tematica e territoriale. Ciò le ha rese particolarmente adatte per sperimentare nuovi approcci e nuovi metodi nei percorsi di sviluppo locale: le problematiche specifiche, nonché le risposte innovative, sono affrontate e sperimentate su una scala territoriale ridotta, quasi sempre inferiore a quella regionale. A partire dal 1989 sono stati attuati tre cicli di programmazione delle IC, i quali hanno registrato, nel corso degli anni, una significativa riduzione del numero delle stesse, ma nello stesso tempo, un loro rafforzamento sia in termini di peso finanziario che di tematiche affrontate. Nell'attuale fase di programmazione (2000-2006) le IC attivate sono quattro: LEADER+, INTERREG, EQUAL e URBAN¹.

Relativamente all'apporto finora fornito dalle IC alla politica di sviluppo comunitario, si è concordi nell'affermare come le stesse abbiano rappresentato uno strumento per favorire il decentramento territoriale delle strategie di sviluppo. Nello stesso tempo, hanno costituito l'occasione per offrire

¹ Il primo ciclo di programmazione (1989-1993) è stato caratterizzato da 16 Iniziative, chiamate ad intervenire in diversi ambiti territoriali e tematici. In questa prima fase, esse hanno giocato un ruolo strategico nel sottolineare l'importanza delle diverse dimensioni dello sviluppo locale (economico, politico, sociale e culturale). Il passaggio al secondo ciclo di programmazione (1994-1999) è stato caratterizzato da un lato, dalla sospensione di alcune Iniziative, dall'altro dalla creazione di nuove, chiamate o a raggruppare alcune già esistenti o a intervenire su problematiche sorte nel corso degli anni. Complessivamente, in questa seconda fase, sono state attivate 9 IC. Per un approfondimento sulle diverse fasi di programmazione si rimanda a INEA, 2001.

maggior spazio ai soggetti destinatari degli interventi, percepiti non più come singoli fruitori, ma piuttosto come parte integrante di un “sistema locale organizzato in forma partenariale”. In sintesi, le Iniziative Comunitarie, sperimentando sul campo, hanno attivato e consolidato quegli elementi ritenuti strategici per innescare un processo di sviluppo locale: l’approccio integrato, la costituzione di partenariati orizzontali locali, la cooperazione nelle sue diverse forme e dimensioni, la gestione locale delle risorse finanziarie (Mantino, 2001).

Box 4.1 - Le iniziative comunitarie nella programmazione 200-2006

Iniziativa Comunitaria	Fondo di Riferimento	Comunicazione della Commissione agli Stati Membri Istitutiva	Risorse Comunitarie assegnate	%
LEADER+	FEOGA - O	C (2000) 139/05	2.020	19%
EQUAL	FSE	C(2000) 127/02	2.847	27%
INTERREG III	FESR	C (2000) 1101 del 28.4.2000	4.875	47%
URBAN II	FESR	C (2000) 1100 del 28.4.2000	700	7%

Naturalmente questi elementi assumono particolare enfasi a seconda delle diverse tematiche su cui esse si concentrano. Queste ultime possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- creazione di un mercato del lavoro aperto e capace di offrire opportunità a tutti i cittadini, a prescindere dalle condizioni soggettive (portatori di disagio fisico, etc.) - occupazione, formazione e promozione del sapere;
- pianificazione territoriale, intesa come migliore gestione delle risorse naturali, economiche e sociali presenti nelle aree rurali e urbane più bisognose di interventi di sostegno - approccio integrato, partecipato e sostenibile;
- consolidamento della cooperazione fra i diversi stati membri, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato e una migliore integrazione del territorio europeo - diffusione delle buone prassi.

L’IC che più di tutte abbraccia le suddette dimensioni contemporaneamente è il LEADER, iniziativa pensata specificamente per innescare lo sviluppo integrato e partecipato, con particolare riguardo alle aree rurali. Interreg rappresenta sicuramente la più ambiziosa fra le azioni strutturali comunitarie in materia di sviluppo territoriale, acquisendo come finalità specifica quella di sviluppare azioni di cooperazione fra territori dei diversi Stati Membri. EQUAL, la cui finalità principale è rappresentata da miglioramento della qualità delle attività lavorative esistenti e potenziali, ha in questa fase di programmazione assunto una maggiore connotazione territoriale, dando un peso significativo alla costituzione di partenariati solidi ed efficaci.

In questo capitolo le IC verranno analizzate adottando il punto di vista “rurale”². Obiettivo è quello di verificare se e in che modo le stesse, pur se con finalità e obiettivi diversi, stanno contribuendo allo sviluppo delle aree rurali, sostenendo in questi ambiti territoriali attività e investimenti innovativi e nello stesso tempo più alla portata dei territori interessati.

4.2 LEADER+

Il LEADER+ si inserisce nella strumentazione delle politiche di sviluppo rurale con l’utilizzo di un metodo proprio, già sperimentato nelle due precedenti edizioni, che si basa sul coinvolgimento diretto dei territori rurali nella definizione di strategie di sviluppo (approccio territoriale e ascendente)

² Per siffatte ragioni non sarà presa in considerazione l’Iniziativa URBAN la quale si muove in un contesto urbano.

mediante la messa a punto di organizzazioni miste pubblico/private (partnership) su scala locale. La pianificazione e la gestione decentrata degli investimenti, accanto allo sviluppo di progetti di cooperazione, sostenuti dalla messa in rete dei beneficiari, completano il quadro delle specificità del metodo LEADER³.

La terza edizione dell'IC LEADER, da un lato, ha conservato il suo carattere di sperimentazione e laboratorio per l'impostazione delle politiche di sviluppo rurale e, dall'altro, ha rinnovato la strumentazione di tipo gestionale legata al funzionamento generale dei Fondi strutturali⁴. Il riconoscimento di un ruolo propulsivo e di innovazione allo sviluppo rurale dato dal LEADER viene confermato nei vari documenti di analisi e rapporti di valutazione, che hanno esaminato l'iniziativa. Basti pensare alla valutazione ex-post del LEADER II, condotta a livello comunitario (ÖIR – Managementdienste GmbH, 2003) che evidenzia come il LEADER sia stato positivamente giudicato nel suo complesso in quanto:

- iniziativa adattabile ai diversi contesti socio-economici, ed in particolare per il sostegno a progetti di piccola scala su base locale e di natura sperimentale nelle regioni svantaggiate e nei territori rurali vulnerabili;
- ha registrato una elevata efficacia, soprattutto con riguardo alla costituzione delle partnership locali, mettendo in contatto attività pubbliche e private, a scopo di lucro e no profit, infrastrutturali e imprenditoriali. Si è avuto in generale un effetto leva sul finanziamento maggiore del previsto, in media tra il 5 e il 10%;
- ha contribuito alla sostenibilità dei processi di sviluppo, incorporando le tematiche ambientali, e offrendo una visione strategica delle dinamiche di sviluppo. Inoltre la messa a punto dei progetti di cooperazione transnazionale ha conferito una maggiore prospettiva europea alle aree rurali coinvolte;
- si è mosso verso l'adattamento e la diversificazione agricola, non trascurando gli impatti di carattere occupazionale. Secondo la valutazione infatti il LEADER II ha creato o mantenuto fino a 100.000 posti di lavoro, in particolare nelle aree rurali meno avanzate, come quelle dell'Obiettivo 1.

A fronte di questi risultati estremamente positivi, tuttavia, è stato riscontrato come spesso l'iniziativa partita con un certo ritardo, abbia dovuto confrontarsi con tempi di realizzazione ridotti e con metodi di lavoro non ancora patrimonio delle aree rurali più periferiche. In questi casi l'efficacia dell'iniziativa è stata minore. Ciò tuttavia non ne limita l'impianto metodologico, ma invece suggerisce di rafforzarlo e concentrare gli impegni laddove si sono riscontrate le maggiori difficoltà.

4.2.1 L'attuazione dell'iniziativa in Europa e in Italia

Dalla Comunicazione agli Stati membri istitutiva del LEADER+, le diverse autorità nazionali e regionali si sono impegnate nella presentazione dei programmi e nel dare attuazione concreta all'iniziativa. Nel complesso in Europa sono operativi 73 programmi, di cui 22 in Italia, che prevedono un impegno complessivo di risorse FEOGA Orientamento di 2.109 milioni di euro, di cui 284 destinati all'Italia. I Gruppi d'Azione Locale (GAL, i soggetti incaricati di dare attuazione ai Piani di Sviluppo Locale (PSL) in tutta Europa sono 891, di cui 128 in Italia.

L'approccio LEADER è stato seguito anche nei nuovi paesi membri. Essi, infatti, hanno avuto la possibilità di utilizzare nei Programmi Operativi o Documenti Unici di Programmazione cofinanziati dal FEOGA Orientamento, una misura tipo LEADER+, nell'ambito dell'art. 33 punto f). Tale misura è articolata in acquisizione di competenze, strategie pilota, cooperazione e rete. Sui 10 nuovi Stati Mem-

³ Le specificità del metodo LEADER sono state analizzate in numerosi documenti e studi. Si veda per tutti Osservatorio Europeo (1999).

⁴ Per un approfondimento degli obiettivi e del funzionamento di LEADER+ si rimanda a INEA 2002.

bri, 6 hanno previsto la misura (non è stata adottata a Cipro, Malta, Slovenia e Slovacchia) con un *budget* complessivo di 25/30 milioni di euro, pari allo 0,4% del totale delle risorse destinate allo sviluppo rurale.

In Italia i 21 programmi regionali sono stati articolati negli assi previsti nella Comunicazione agli Stati Membri (tabella 4.1 e 4.2) e prevedono che l'85% delle risorse sia destinato all'asse 1, il 12% all'asse 2. Ai programmi regionali si affianca un programma nazionale per l'asse 3 "Creazione di una rete".

Tab. 4.1 - Programmi e GAL in Europa

Stato	Programmi	GAL Selezionati	GAL
	numero		%
Danimarca	1	12	1,3
Belgio	2	20	2,2
Germania	14	148	16,6
Grecia	1	40	4,5
Spagna	18	145	16,3
Francia	1	140	15,7
Irlanda	1	22	2,5
Italia*	22	128	14,4
Lussemburgo	1	6	0,7
Olanda	4	28	3,1
Austria	1	56	6,3
Portogallo	1	52	5,8
Finlandia	1	25	2,8
Svezia	1	12	1,3
Gran Bretagna	4	57	6,4
Totale	73	891	100,0

* il numero di GAL comprende anche la recente selezione della Regione Sicilia

Fonte: Commissione Europea, Riunione del Comitato direttivo del 4 maggio 2004

Tabella 4.2 - Risorse finanziarie complessive, per asse e per fonte di finanziamento per il LEADER+ in Italia - Valori in Milioni di euro

ASSE	Costo Totale	Spesa pubblica			Spesa privati	
		Totale	FEOGA	Nazionale	Totale	%
1. Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota	633,1	399,3	236,3	162,9	233,8	84,9
2. Sostegno alla cooperazione fra territori rurali	86,4	56,4	32,9	23,5	30,0	11,6
3. Creazione di una Rete Nazionale	9,7	9,7	4,8	4,8	0,0	1,3
4. Gestione, Sorveglianza e Valutazione	16,9	16,9	10,0	6,9	0,0	2,3
Totale	746,1	482,3	284,1	198,2	263,8	100,0

Fonte: elaborazione INEA su Complementi di Programmazione

Nella programmazione attuale, appare evidente il maggiore ruolo affidato alla cooperazione, visto che le risorse sono passate dal 3% del LEADER II al 12% nel LEADER+. Tale crescita di interesse è data anche dal fatto che una delle principali innovazioni introdotte è la possibilità di finanziarie due diverse tipologie di cooperazione: transnazionale, all'interno dell'Unione Europea ed anche con Paesi extra Unione Europea, e interterritoriale, all'interno di ciascuno Stato. In linea generale i progetti di cooperazione, in queste prime fasi di attuazione, hanno privilegiato la cooperazione interterritoriale, come si vedrà meglio più avanti.

L'avvio nel nostro Paese è stato caratterizzato da un certo ritardo, variabile da regione a regione (INEA, 2002). A giugno 2004, erano stati selezionati 128 GAL, tutti quelli previsti in fase

di programmazione. Tuttavia, è da segnalare che sono in corso alcune controversie legali, in particolare in Abruzzo, Lazio, Puglia. La Sicilia, invece, ha completato la selezione a fine giugno 2004. La selezione dei GAL e l'avvio delle loro attività influenza in modo diretto lo stato di avanzamento dell'iniziativa. In termini finanziari al 30 aprile 2004, in Italia risultava erogato solo il 4,3% delle risorse FEOGA, valore significativamente al di sotto della media degli altri programmi strutturali in favore delle aree rurali.

Tabella 4.3 - Avanzamento finanziario al 30/04/04 e obiettivi di spesa al 31/12/04 del LEADER+ in Italia per programma - Valori in Milioni di euro

	FEOGA	Spesa FEOGA Certificata al 30/04/04	Capacità di spesa	Obiettivo di spesa al 31/12/2004
	milioni di euro		%	milioni di euro
	(a)	(b)	(b/a)	
Regioni fuori obiettivo 1	126,6	11,7	9,3	16,0
Piemonte	11,3	1,7	14,6	0,9
Valle d'Aosta	7,2	0,7	9,7	0,9
Lombardia	2,1	0,3	15,5	0,2
P.A. Bolzano	7,8	0,8	10,7	0,9
P.A. Trento	3,7	0,3	8,5	0,5
Veneto	13,7	1,4	10,4	1,7
Friuli Venezia Giulia	5,7	0,5	8,8	0,8
Liguria	5,3	0,5	9,5	0,7
Emilia Romagna	9,8	1,3	13,0	1,0
Toscana	13,3	1,9	14,5	1,1
Umbria	7,6	1,2	15,7	0,5
Marche	7,9	1,1	13,8	0,7
Lazio	13,6	0,0	0,0	2,0
Abruzzo	17,7	0,0	0,0	4,0
Regioni obiettivo 1	152,1	0,3	0,2	34,4
Molise	8,2	0,0	0,3	1,9
Campania	23,6	0,0	0,2	5,4
Puglia	25,8	0,1	0,2	5,8
Basilicata	17,0	0,1	0,4	3,8
Calabria	21,2	0,0	0,0	4,8
Sicilia	29,3	0,0	0,1	6,7
Sardegna	26,9	0,1	0,5	6,0
Programma nazionale Rete	5,4	0,0	0,1	1,2
Totale	284,1	12,1	4,3	51,6

Fonte: elaborazione INEA su dati MIPAF

La tabella 4.3 mostra come la situazione si presenti diversificata tra le varie regioni e come vi siano forti criticità per le Regioni dell'Obiettivo 1. Vanno, inoltre, segnalati alcuni casi specifici: la Regione Lazio nell'annualità 2003 ha già subito una decurtazione delle risorse; nella Regione Molise, invece, il rispetto dei tempi è stato condizionato, prima, dall'evento sismico che nel corso del 2003 ha interessato una porzione di territorio coinvolto in LEADER+ e, successivamente, da controversie legali tra GAL e problemi di sovrapposizione che hanno richiesto una nuova delimitazione del territorio da parte della Regione; infine, come già segnalato in precedenza, nella Regione Abruzzo e nella Regione Puglia sono in corso delle controversie legali e si è in attesa di pronunciamento da parte dei tribunali competenti. Nelle restanti regioni del Centro Nord, invece, si registra uno stato di avanzamento soddisfacente, che, presumibilmente, non dovrebbe far scattare la procedura di disimpegno automatico delle risorse comunitarie.

L'applicazione della regola "n+2", alla fine del 2004, comporta che in Italia dovrebbero essere spesi circa 51 Milioni di Euro. La situazione a livello Europeo risulta ugualmente problematica, visto che dai primi calcoli distribuiti dalla Commissione Europea, l'obiettivo di spesa per la fine del 2004 supera i 300 Milioni di Euro di fondi FEOGA. Il rischio di perdita di risorse costituisce senza dubbio una delle principali problematiche incontrate in questa nuova fase del LEADER. Infatti, se da un lato la regola del disimpegno automatico induce ad una accelerazione delle attività, dall'altro, come è stato più volte segnalato, il LEADER ha bisogno di tempi più lunghi rispetto agli strumenti di programmazione, in quanto, per esempio, richiede l'organizzazione di strutture a livello locale. Tuttavia, il ritardo riscontrato non è da imputare ai GAL, ma più spesso alla lentezza con cui si è proceduto alla selezione dei gruppi o ai ricorsi amministrativi che hanno di fatto bloccato la realizzazione delle attività. La selezione dei GAL, infatti, anche questa volta, in particolare nel Mezzogiorno, ha utilizzato un ampio lasso di tempo, come si vedrà nel paragrafo successivo.

4.2.2 La scelta dei GAL: gli orientamenti regionali

La selezione dei GAL rappresenta, senza dubbio, uno dei momenti più delicati nel ciclo di vita del programma LEADER. Si tratta, infatti, di avviare le fasi di consultazione a livello locale e procedere alla scelta dei gruppi destinatari per tutta la durata del programma. Spesso i tempi per la predisposizione dei bandi e l'approvazione della graduatoria assorbono quasi un anno dalla data di approvazione del programma. Vi sono, tuttavia, rilevanti differenze tra Regioni: cinque regioni sono riuscite a impiegare poco più di 200 giorni (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria e Toscana) mentre altre, in particolare tutto il Mezzogiorno più il Lazio, hanno utilizzato più di 500 giorni (tabella 4.4).

Tabella 4.4 - Indicatori sulla selezione dei GAL per regione

	Data approvazione graduatoria	Tempo intercorso dall'approvazione del programma	Proposte presentate (a)	Proposte selezionate (b)	(b/a)
		giorni	numero	numero	%
Regioni fuori obiettivo 1		334	98	75	76,5
Piemonte	giu-02	213	15	10	66,7
Valle d'Aosta	mar-02	179	1	1	100,0
Lombardia	giu-02	221	10	6	60,0
P.A. Bolzano	lug-02	280	5	5	100,0
P.A. Trento	feb-03	457	1	1	100,0
Veneto	nov-02	375	8	8	100,0
Friuli Venezia Giulia	dic-02	382	5	3	60,0
Liguria	set-02	296	5	4	80,0
Emilia Romagna	giu-02	213	7	5	71,4
Toscana	apr-02	220	8	8	100,0
Umbria	nov-02	385	5	5	100,0
Marche	nov-02	323	5	5	100,0
Lazio	ott-03	697	12	7	58,3
Abruzzo	feb-03	438	11	7	63,6
Regioni obiettivo 1		641	91	53	58,2
Molise	nov-03	643	4	3	75,0
Campania	lug-03	535	10	7	70,0
Puglia	apr-04	811	18	9	50,0
Basilicata	dic-03	679	8	8	100,0
Calabria	mag-03	436	16	9	56,3
Sicilia	giu-04	851	25	9	36,0
Sardegna	ago-03	532	10	8	80,0
Totale		488	189	128	67,7

Fonte: elaborazione INEA

In genere, bisogna anche considerare che la maggiore efficienza nella selezione dei gruppi si accompagna a un' incisiva azione di concertazione tra la Regione e i principali attori locali, spesso Enti Locali, come le Province e le Comunità Montane. In questo modo, la selezione non rappresenta una competizione tra territori, ma il risultato di un accordo tra i soggetti potenzialmente beneficiari. Il successo di questa procedura di tipo negoziale è testimoniato dal fatto che un ampio numero di proposte presentate corrisponda a quelle selezionate. In linea generale, infatti, nel Centro Nord le proposte selezionate rappresentano il 77% di quelle presentate, mentre nel Mezzogiorno lo stesso indicatore è pari al 58%. Queste considerazioni sono di estremo rilievo nella messa a punto dell'iniziativa, poiché la variabile tempo spesso è stata cruciale per la buona riuscita degli investimenti, così come evidenziato nei diversi rapporti di valutazione del LEADER II.

Nell'analizzare le procedure di selezione dei GAL, un ruolo determinante viene assunto dai criteri di valutazione utilizzati dalle autorità regionali, in quanto espressione concreta degli obiettivi da raggiungere. Per questo motivo, sono state elaborate le informazioni provenienti dai bandi, e i criteri di selezione sono stati classificati per categorie omogenee.

Nella maggioranza dei casi i criteri utilizzati risultano strettamente coerenti con il dettato comunitario e riprendono gli obiettivi della comunicazione. Ciò implica che, nonostante la responsabilità dell'attuazione sia demandata alle Regioni, le scelte sono fortemente orientate da quanto viene richiesto nei documenti generali proposti dalla Commissione Europea.

La selezione è stata condotta utilizzando sempre un sistema multicriteriale, la cui composizione, in termini di numerosità e complessità di criteri, varia sostanzialmente da regione a regione. I criteri utilizzati in media sono 16 e variano da un minimo di 10 (Regione Toscana) a un massimo di 41 (Regione Abruzzo). Non è un caso il fatto che il minor numero di criteri sia stato utilizzato dalla Regione Toscana che ha incontrato la minore conflittualità nella selezione (8 proposte selezionate su 8 presentate), mentre, all'opposto si trova il caso della Regione Abruzzo, dove sono in corso contenziosi amministrativi conseguenti alla selezione. In linea generale, infatti, si evidenzia uno stretto parallelismo tra complessità della valutazione, numerosità delle proposte presentate ed esistenza di un alto livello di conflittualità locale, testimoniato da ricorsi e controversie amministrative. In altre parole, la selezione risente direttamente delle attività di concertazione che le autorità regionali svolgono a monte. Tali attività, infatti, portano a una riduzione e semplificazione del peso amministrativo legato alla valutazione delle proposte.

Andando a verificare i contenuti, invece, i criteri possono essere suddivisi in quattro grandi categorie:

1. le caratteristiche delle aree (incidenza media 25%);
2. la partnership, rappresentativa della realtà locale (incidenza media 23%) e la struttura tecnica che deve dimostrarsi in grado di gestire un piano di sviluppo locale (8%);
3. la qualità del piano, con riferimento alla sua coerenza interna ed esterna (31%);
4. gli effetti e gli impatti potenzialmente generabili (13%).

Gli aspetti demografici, in termini di spopolamento, densità, composizione delle età, sono quelli maggiormente privilegiati nella selezione delle aree, seguono poi i connotati di carattere produttivo (le attività agricole, la densità delle unità locali, la diversificazione economica) e di tipo fisico. Tra questi ultimi rivestono un certo ruolo la presenza di aree protette. Infine un peso è assegnato alla dimensione territoriale (popolazione, superficie e comuni) e all'omogeneità del sistema locale.

Il gruppo, invece, deve dimostrare una capacità tecnica organizzativa e finanziaria, testimoniata da esperienza nella gestione dei progetti di sviluppo e altri strumenti finanziari e dalle attività di animazione del territorio. Vengono agevolate le partnership che dimostrano l'adesione degli attori locali, con la presenza di impegni sottoscritti.

La qualità del piano si collega in primo luogo alla sua coerenza interna e alle complementarità con altre politiche di sviluppo in atto nel territorio. Non mancano, tuttavia, valutazioni sui singoli aspetti che compongono il piano, come la diagnosi, la descrizione puntuale delle azioni o la capacità dello stesso di utilizzare maggiori risorse private al fine di incrementare l'effetto leva previsto.

Infine, per quanto attiene ai possibili effetti generati dal piano, essi vengono valutati sia in termini specifici, con riferimento all'introduzione di nuove tecnologie, valorizzazione delle aree protette, gruppi target, sia con riferimento a impatti di carattere più globale come la sostenibilità e il valore aggiunto.

4.2.3 L'iniziativa su scala locale, la cooperazione e la messa in rete

Come riportato precedentemente i GAL in Italia sono 128. Sulla base delle informazioni relative a 111 GAL⁵, che interessano quasi 3.000 comuni, la maggioranza dei quali è situata nelle zone fuori obiettivo 1, è possibile individuare i tratti salienti dei territori coinvolti nel LEADER+ (tabella 4.5).

Tabella 4.5 - Indicatori delle aree LEADER+

	Fuori Obiettivo 1	Obiettivo 1	Totale
GAL	68	43	111
Comuni	1.992	998	2.990
Popolazione	6.638.550	3.303.461	9.942.011
Dimensione media GAL (popolazione)	97.625,7	76.824,7	89.567,7
Superficie (kmq)	92.134,3	46.663,9	138.798,2
Popolazione già nel LEADER II (%)	50,0	72,6	57,5
Superficie già nel LEADER II (%)	62,2	83,1	69,2
Densità	72,1	70,8	71,6
Tasso di spopolamento (%)	0,9	-3,5	-0,6
Dimensione media aziende agricole (SAU)	7,1	4,9	6,0
SAU/Superficie (%)	35,0	48,8	39,6
Dimensione media unità locali (n. addetti)	3,3	2,3	3,0
Tasso di variazione delle unità locali (%)	10,7	1,2	8,2
Tasso di variazione degli addetti (%)	6,1	0,8	5,1
Addetti dell'industria agro-alimentare (%)	4,1	5,0	4,2

Fonte: elaborazione INEA su dati ISTAT

Gli indicatori relativi alla popolazione coinvolta, che si aggira intorno a 10 milioni di abitanti⁶, mostrano delle sostanziali differenze tra le zone obiettivo 1 e quelle fuori: nelle aree fuori obiettivo 1 solo il 50% della popolazione ha beneficiato del LEADER II, contro il 73% dei GAL del Mezzogiorno. Inoltre, la dimensione media in termini di abitanti nelle regioni fuori obiettivo 1 è pari al doppio di quella che si registra nel Sud d'Italia.

Anche gli indicatori di carattere territoriale evidenziano delle disparità: a fronte di una densità insediativa quasi identica (71 abitanti per chilometro quadrato) nelle zone del Centro Nord non si registra una sostanziale variazione di popolazione tra il 1990 e il 2000, mentre nel Mezzogiorno si è in presenza di un modesto fenomeno di spopolamento (-3,5% nel decennio).

⁵ Sono i GAL per quali si è in possesso di un dettaglio circa i comuni coinvolti. Non sono stati considerati i 7 GAL Abruzzesi, i 9 Siciliani e 1 Campano.

⁶ Il valore qui presentato sovrastima la popolazione effettivamente coinvolta nelle aree LEADER+, in quanto include tutta la popolazione dei comuni che fanno parte del territorio di competenza del GAL, anche se solo in parte effettivamente compresi nel raggio d'azione dei PSL.

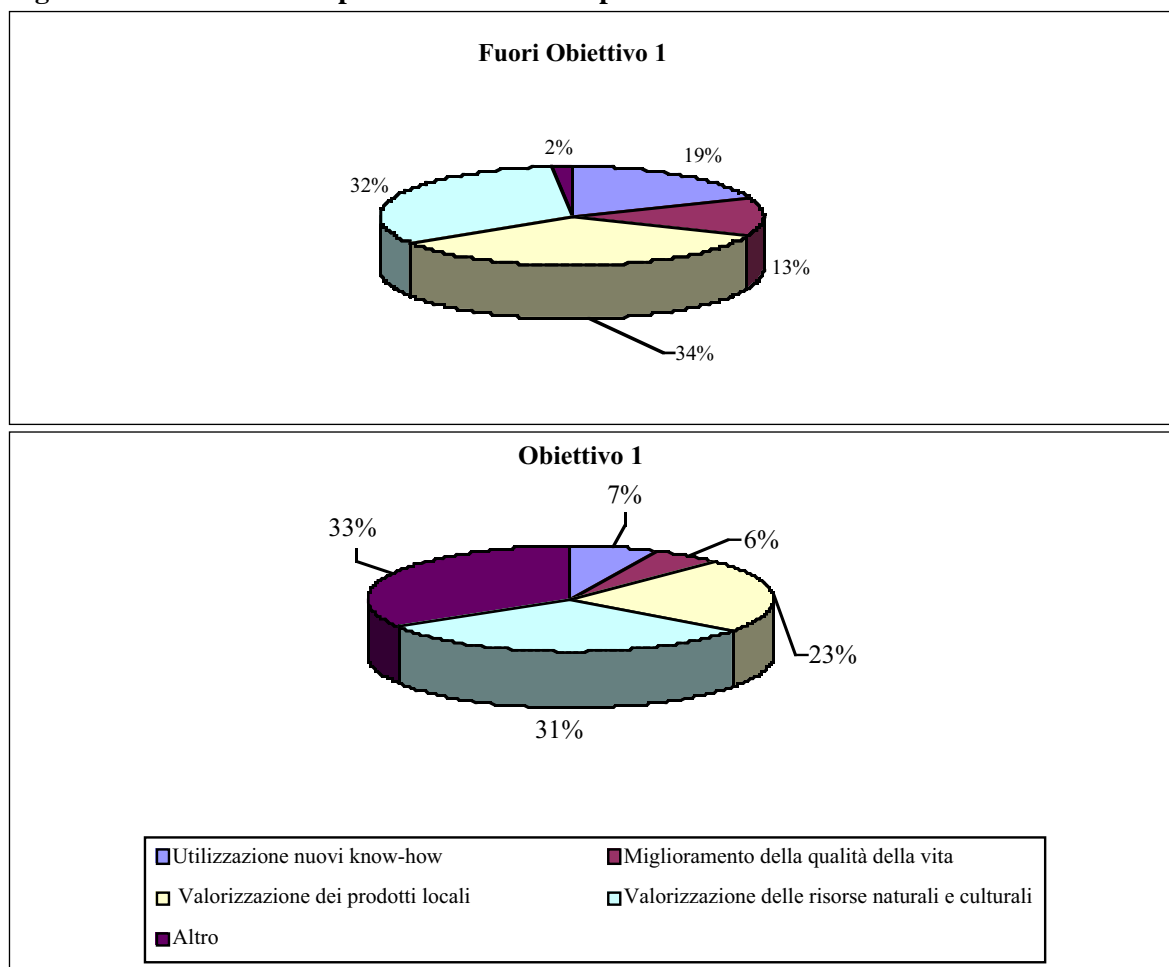
Infine, i dati relativi ai sistemi economici evidenziano come nel Centro Nord si sia in presenza di un tessuto produttivo maggiormente strutturato rispetto al Sud, con dimensioni medie aziendali superiori (in termini di SAU per l'agricoltura e di addetti per l'industria) e decisamente più dinamico, come testimonia la variazione positiva delle unità locali e degli addetti tra il Censimento Industria 1991 e quello del 2001.

La strategia d'azione scelta dai GAL si concretizza nell'individuazione di un tema principale, che, secondo la Comunicazione agli Stati Membri, poteva essere identificato tra i quattro ritenuti prioritari:

1. utilizzazione dei nuovi know-how e nuove tecnologie e per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori in questione;
2. miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali;
3. valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando mediante un'azione collettiva l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive;
4. valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario Natura 2000.

Ciascuna Autorità di Gestione poteva poi indicare ulteriori temi in coerenza con gli altri programmi in atto e secondo le specificità territoriali. In alcuni casi i GAL hanno scelto più di un tema e spesso sono stati identificati temi diversi da quelli indicati nella Comunicazione. Quest'ultimo aspetto si riscontra soprattutto nel Mezzogiorno. Infatti, verificando la distribuzione dei temi scelti dai GAL, si evidenzia come nel Centro Nord gli altri temi rappresentino solo il 2% dei casi, mentre nell'Obiettivo 1 ben un terzo.

Figura 4.1 - Distribuzione percentuale dei temi prioritari in aree Obiettivo 1 e fuori



Fonte: nostre elaborazioni su dati MIPAF

Tra gli altri temi scelti dalle Autorità di Gestione e dai GAL si evidenziano quelli della Regione Calabria, legati alla valorizzazione dei siti turistici rurali o dei siti archeologici e storico-culturali, e della Regione Sardegna finalizzati all'ammodernamento e sviluppo territoriale in un'ottica di innovazione e integrazione delle risorse locali.

Guardando agli investimenti, invece, in media i GAL possono contare su una dotazione finanziaria complessiva per piano di circa 5 milioni di Euro, sostenuta da una spesa pubblica di circa 2,8 milioni di Euro nel Centro Nord e 3,3 milioni di Euro nell'Obiettivo 1. Gli investimenti nei Piani di Sviluppo Locale si riferiscono alle misure e alle azioni presenti nei Complementi di Programmazione regionali, che indicano gli ambiti di intervento, le modalità di finanziamento e la tipologia di spese ammissibili. Il carattere pilota dell'iniziativa definito nella Comunicazione agli Stati Membri⁷, è stato così oggetto di interpretazione e rielaborazione sia nei programmi regionali, sia nei piani locali. Sulla base di una rilevazione condotta presso i Gal⁸, emergono alcune aree di particolare interesse nel LEADER, che qualificano e differenziano l'iniziativa rispetto ad altri strumenti. In particolare si segnalano le proposte che riguardano:

- la visione integrata delle risorse del territorio: integrazione tra settori e all'interno dello stesso settore. Tale aspetto appare particolarmente evidente per il turismo e i prodotti agro-alimentari;
- la dimensione ambientale delle iniziative di sviluppo e loro sostenibilità, in particolare diffusione dei sistemi di certificazione ambientale (EMAS) e di recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio;
- la promozione e l'innalzamento qualitativo delle produzioni, non solo con l'utilizzo di standard di qualità e sistemi di certificazione, ma anche con marchi che rispecchiano nuovi bisogni, come quelli etici;
- la cultura della popolazione locale, soprattutto mediante un processo di valorizzazione del sapere;
- le problematiche specifiche di carattere sociale, come i servizi alla popolazione e in particolare quelli rivolti alle donne, agli anziani, ai giovani e a situazioni di disagio sociale.

Queste cinque tematiche sembrano, quindi, rappresentare gli ambiti di intervento più innovativi promossi dal LEADER, e costituiscono un primo blocco di proposte da approfondire per comprendere i processi di cambiamenti che si intendono sostenere nelle aree rurali.

Come già accennato il metodo LEADER prevede che, accanto ai piani su scala locale, vengano sostenuti progetti di cooperazione (Asse II), per il raggiungimento di due obiettivi:

- costruire una massa critica necessaria a garantire la vitalità di un progetto comune,
- ricercare complementarità.

La cooperazione consiste, quindi, nella condivisione del know-how e/o delle risorse umane e finanziarie disseminate in ciascuno dei territori interessati, non limitandosi allo scambio di esperienze, ma garantendo la realizzazione di un'azione concreta, possibilmente integrata in una struttura comune.

Nel LEADER II le attività di cooperazione hanno scontato numerose difficoltà, soprattutto di

⁷ Il carattere pilota, secondo quanto previsto al punto 12, non si limita all'applicazione del metodo LEADER, ma assume connotazioni precise, utilizzando per una sua più precisa valutazione quattro parametri: nascita di nuovi prodotti e servizi che includono le specificità locali; nuovi metodi atti a interconnettere le risorse umane, naturali e/o finanziarie del territorio ai fini di un migliore sfruttamento del suo potenziale endogeno; interconnessioni tra settori economici tradizionalmente distinti; formule originali di organizzazione e partecipazione delle comunità locali alla fase decisionale e attuativa del progetto.

⁸ Tale indagine è stata svolta nel corso delle attività della Rete Nazionale LEADER+, in occasione dell'organizzazione di seminari di carattere regionale, tra GAL e Autorità di Gestione.

carattere amministrativo, anche se non sono mancate problematiche legate all'impostazione e alla realizzazione dei progetti. Per questi motivi le risorse assegnate alla cooperazione nel LEADER II sono state ridotte nel corso dell'attuazione, sino a raggiungere una quota di solo il 3% delle risorse complessive del LEADER. Con il LEADER+ la possibilità di sperimentare anche progetti di cooperazione interterritoriale e la maggiore importanza strategica assegnata alla cooperazione hanno spinto a puntare di più su questo dispositivo, anche in termini finanziari. Nello stesso tempo, si è cercato di risolvere alcune problematiche di carattere procedurale, adottando degli orientamenti comuni a livello nazionale sulle modalità di implementazione dell'Asse (MIPAF - Rete nazionale per lo sviluppo rurale, 2004). Sicuramente occorre un impegno consistente di coordinamento anche a livello comunitario per i progetti di cooperazione transnazionale. In questa direzione va l'istituzione del Comitato Direttivo, composto di rappresentanti delle amministrazioni nonché delle reti nazionali e regionali e presieduto dalla Commissione (punto 33 della Comunicazione - ultimo paragrafo).

Lo stato di attuazione della cooperazione in Italia si presenta piuttosto diversificato tra le varie Regioni, anche perché vi sono stati comportamenti differenti: in alcuni casi i progetti di cooperazione sono già inclusi nei Piani di Sviluppo Locale, in altri vengono valutati con una procedura ad hoc di evidenza pubblica. Le Regioni che si trovano in una fase più avanzata sono 5 (Friuli, Liguria, Emilia Romagna e Umbria) avendo già proceduto alla definizione dei progetti, mentre altre 6 Regioni si trovano in nella fase intermedia di raccolta dei progetti (Lombardia, Trento, Toscana, Marche e Abruzzo). Le altre Regioni stanno completando, le procedure per la definizione dei progetti di cooperazione. L'attuazione del secondo asse, pertanto, sta partendo con un ritardo, che tuttavia risulta fisiologico rispetto alla realizzazione delle iniziative su scala locale.

I settori di intervento proposti nei progetti di cooperazione, analogamente ai temi catalizzatori, sono vari e di ampio respiro e possono essere ricondotti ai seguenti ambiti (Rete Nazionale per lo sviluppo Rurale, 2004):

- la creazione di itinerari integrati ambientali-storico-culturali;
- l'identificazione di strategie congiunte di marketing territoriale;
- la valorizzazione di prodotti tradizionali nelle aree rurali (agricoli, artigianali, gastronomici, ecc);
- la promozione del turismo rurale e l'identificazione di circuiti d'eccellenza;
- la qualificazione di luoghi e prodotti anche attraverso la certificazione;
- la diffusione di nuove tecnologie di comunicazione ed *e-commerce*.

Strettamente connessa ai progetti di cooperazione è la messa in rete dei gruppi. Il MIPAF alla fine del 2003 ha selezionato l'organismo tecnico incaricato della gestione dell'unità di animazione. Sulla base del programma nazionale Decisione della Commissione Europea n. C (2002) 251 del 19/02/02, la rete è chiamata a svolgere i seguenti compiti:

- l'individuazione, l'analisi e la divulgazione delle buone pratiche che vengono sperimentate con il LEADER;
- l'animazione e lo scambio di esperienze, mediante attività di campo (seminari, workshop, ecc.) e *on web*, con il portale www.reteleader.it ;
- la realizzazione di banche dati sui progetti LEADER e supporti informativi finalizzati a divulgare esperienze e metodi, con pubblicazioni periodiche e tematiche;
- l'assistenza tecnica e il supporto alla realizzazione dei progetti di cooperazione.

A livello Europeo, invece, da giugno 2004 è stato reso operativo il Contact Point dell'Osservatorio delle aree rurali LEADER+, che si occupa della diffusione delle notizie nell'Unione, grazie alla messa a punto di un sito internet dedicato (http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leader-plus/index_en.htm) e la realizzazione di iniziative editoriali (newsletter) e seminari di scambio.

Dall'esperienza LEADER II è emerso il ruolo determinante giocato dalle reti perché i meccanismi messi in moto con il networking hanno permesso di sostenere i processi di innovazione nelle aree rurali (valutazione LEADER II, cit.). Infatti, la costruzione della rete ha consentito una circolazione delle informazioni relative alle politiche di sviluppo, uno scambio di idee ed esperienze tra i territori coinvolti, che ha portato anche alla realizzazione di progetti comuni e, più in generale, alla promozione dell'immagine delle aree rurali.

Dopo dieci anni di sperimentazione è stato riconosciuto il valore del metodo LEADER nell'impostazione e gestione di politiche di sviluppo. In molti Paesi dell'Unione, infatti, i principi di questa iniziativa comunitaria sono stati integrati, con gradi e intensità differenti, in numerosi programmi di sviluppo. A tale conclusione è giunto anche uno studio affidato dalla Commissione Europea ad un gruppo di ricerca sui metodi di integrazione delle innovazioni e dell'approccio LEADER (ÖIR – Managementdienste GmbH, 2004). In alcuni Paesi e in diverse Regioni dell'Unione sono stati replicati programmi di sviluppo tipo LEADER (come nel caso di PRODER - Spagna o POMO - Finlandia), o sono stati accolti i principi dell'approccio ascendente e della partnership, con un processo di decentramento decisionale. Con più difficoltà si ritrovano, invece, gli aspetti collegati all'innovazione, alla cooperazione e alla messa in rete, che rappresentano, ancora oggi, la frontiera di sperimentazione dell'IC.

Nella nuova generazione dei programmi di sviluppo rurale (2007-2013) si prefigura l'utilizzo del metodo LEADER direttamente integrato nei programmi, con un asse specifico dedicato. Il dibattito sull'integrazione nel "mainstream", tuttavia, è ancora in corso e le stesse posizioni tra gli Stati Membri non sono del tutto unanimi. Nell'integrazione piena dell'approccio dovranno essere tenuti in debita considerazione anche tutti gli strumenti di supporto alla sua concreta realizzazione: l'esistenza di una struttura locale in grado di animare e gestire i piani di sviluppo, la possibilità di scambio delle esperienze attraverso i progetti di cooperazione e l'utilizzo di una rete di beneficiari finalizzata a sostenere i processi innovativi. Dare corpo e sostenibilità a questi tre strumenti significa assegnare loro una dotazione finanziaria adeguata e agevolarne l'accesso, soprattutto in termini procedurali. Pertanto, la semplificazione e la previsione di una riserva finanziaria specifica rappresentano i requisiti per la conservazione di uno spazio sperimentale nelle politiche di sviluppo rurale.

4.3 EQUAL

La lotta contro la disoccupazione e, in senso più ampio, la lotta contro la sottoccupazione e l'esclusione, rappresenta la principale sfida economica cui è chiamata a confrontarsi l'Unione Europea. In tutti i documenti delle Istituzioni europee vi è un rimando a detta priorità. Per poter affrontare in maniera efficace questa problematica, l'Unione europea si è dotata di una strategia integrata, denominata Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), e basata su quattro pilastri di azione: Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità, Pari Opportunità, all'interno dei quali sono sviluppati temi specifici di intervento. La finalità generale perseguita è quella di far divenire, nel prossimo decennio, l'economia europea più competitiva e dinamica, in grado di garantire una maggiore disponibilità di posti di lavoro. La SEO rappresenta il perno attorno al quale ruotano tutti i programmi del Fondo Sociale europeo, compresa l'iniziativa comunitaria EQUAL.

La lotta alla disoccupazione investe in primo piano le aree rurali. Queste ultime, di fatto, presentano tassi di disoccupazione normalmente più elevati rispetto agli altri contesti territoriali, nonché alle medie nazionali. Ad esempio, un recente studio condotto dalla Commissione su "Extended Impact Assessment for the new rural development policy post 2006", evidenzia come la media del tasso di disoccupazione nelle aree rurali comunitarie (EU-25) risulti essere, nel periodo 1999-2001,

dell'11,1% contro il 7,3% delle aree urbane ed il 9,8% della media europea⁹.

Per quanto concerne la natura dei problemi del mercato del lavoro in ambito rurale, nonché dei suoi mutamenti, va registrato come essi siano stati a lungo analizzati e affrontati in modo indifferenziato, a prescindere dalle specificità del contesto locale (Saraceno, 1999). Sebbene questo approccio abbia permesso di identificare alcune tendenze, quali il declino generalizzato dell'occupazione nel settore agricolo, nonché il continuo esodo dei giovani e della forza lavoro qualificata, gli elementi legati alla peculiarità di ogni realtà locale sono stati trascurati (se non ignorati) e, quindi, caramente analizzati e sviluppati. In realtà, proprio partendo da questi elementi specifici, sono individuabili fattori locali in grado di offrire nuove prospettive occupazionali e, soprattutto, più adatte alla realtà rurali (ad esempio, le attività legate alla valorizzazione dei prodotti tipici locali o alla salvaguardia e promozione delle risorse ambientali e culturali, ecc.). Non va sottovalutato che le aree rurali e, in particolare, quelle più marginali, per le loro specificità geomorfologiche e climatiche, per la scarsa presenza di reti di accessibilità e mobilità, nonché per la caratterizzazione delle attività economiche presenti (spesso di natura stagionale), offrono un numero limitato di posti di lavoro "normali" a tempo pieno. Nello stesso tempo, però, esse racchiudono molte opportunità per sviluppare occupazione a tempo parziale, stagionale o orientata semplicemente a garantire un reddito integrativo. Queste occupazioni "atipiche", se inserite in una strategia di sviluppo locale, possono offrire a chi decide di rimanere nel proprio territorio un miglioramento delle proprie condizioni di vita, rendendo queste ultime maggiormente competitive con quelle potenzialmente raggiungibili in altri contesti territoriali. Puntare su queste ultime opportunità lavorative comporta, però, la necessità di sviluppare e sostenere dispositivi di sostegno specifici, in grado di analizzare e affrontare il problema dell'occupazione nei processi di diversificazione delle attività economiche rurali. Nello stesso tempo, il puntare su attività occupazionali "atipiche" comporta anche la necessità di elaborare e regolamentare in modo diverso le politiche di accompagnamento e di regolamentazione del lavoro. Quest'ultimo punto richiama necessariamente una maggiore concertazione fra i vari attori locali coinvolti, composti, da un lato, dai poteri pubblici locali, dalle organizzazioni di categoria e socio-professionali, chiamati a trovare soluzioni innovative e flessibili per risolvere i problemi che caratterizzano il mondo del lavoro "atipico" (sicurezza e previdenza sociale, salute sul luogo di lavoro, indennità di disoccupazione, fiscalità, ecc.); dall'altro, dai soggetti deputati a fare formazione, chiamati ad attivare e organizzare attività formative capaci di far acquisire competenze multiple, che tengano conto delle varie combinazioni di attività possibili, nonché della dimensione imprenditoriale e collettiva di molte attività rurali.

Fra i diversi strumenti messi a punto negli ultimi anni per affrontare, direttamente o indirettamente, i problemi correlati al mercato del lavoro nelle aree rurali, EQUAL sicuramente rappresenta una delle risposte operative più innovative. Essa, di fatto, affronta il tema dell'occupazione ponendo l'accento sulla formazione di figure professionali (e quindi sulla creazione di attività) adattate al territorio e alle sue risorse endogene. Nello stesso tempo, così come per il LEADER, EQUAL punta la propria strategia di intervento su un approccio integrato, partecipato e sostenibile. Inoltre, pone particolare attenzione alla cooperazione fra Stati membri, con la finalità di garantire la diffusione e la condivisione dei risultati più positivi in tutta Europa.

Sul piano operativo, EQUAL si pone come strumento per sperimentare e adottare nuove strategie di intervento finalizzate a favorire l'aumento del tasso di occupazione, facilitando l'accesso al mer-

⁹ Nel nostro Paese si traducono nel 12,1% delle aree rurali, contro l'8,9% delle aree urbane e il 10,6% della media nazionale. Lo studio, riprendendo un lavoro OECD distingue le aree rurali in due tipologie: "predominantly rural regions", per le quali più del 50% della popolazione vive nei comuni rurali (densità abitativa pari a 150 abitanti per Km²); "Significantly rural regions": dal 15 al 50% della popolazione vive nei comuni rurali. I dati utilizzati nel presente capitolo si riferiscono alla prima tipologia di area rurale.

cato del lavoro, sia ai gruppi sociali già inseriti nel mercato, sia a quanti ne sono esclusi. Quello che va evidenziato è che EQUAL, in quanto iniziativa sperimentale, non è rivolta alla creazione *tout court* di nuova occupazione, obiettivo a cui risponde la programmazione ordinaria dei Fondi Strutturali, quanto piuttosto quello di migliorare la qualità di quella esistente e di quella nuova in una prospettiva di lungo periodo.

Le sue finalità, nonché punti di forza, sono:

- innovare e coniugare le politiche sociali con le politiche del lavoro nella direzione dell'integrazione stabile tra questi due sistemi;
- associare lo sviluppo locale con lo sviluppo sociale ed occupazionale. In questo caso, come già accennato, la strategia è quella di rafforzare la capacità autonoma di un territorio a cercare un proprio percorso di sviluppo, basato su un mercato del lavoro accessibile a tutti gli attori sociali locali.

EQUAL opera, fondamentalmente, attraverso il finanziamento di Partnership di Sviluppo (Ps), le quali si distinguono in geografiche e settoriali. Quelle geografiche intervengono in un'area territoriale limitata, associando i soggetti chiave di quel territorio, mentre quelle settoriali si concentrano su una determinata area tematica, senza necessariamente avere riferimenti geografici specifici.

La nostra analisi riguarderà le partnership settoriali "agricole" e geografiche "rurali", soffermando maggiormente l'attenzione su queste ultime, le quali presentano più similitudini rispetto alle altre due Iniziative presentate in questo capitolo¹⁰.

4.3.1 L'attuazione dell'iniziativa EQUAL in Europa e in Italia

L'attuazione dell'iniziativa EQUAL si articola in due fasi: la prima, è stata attivata a partire dalla data di pubblicazione della Comunicazione agli Stati membri (aprile 2000) ed è tuttora in corso; la seconda, attivata nel 2004, prevede la selezione delle nuove partnership entro il primo gennaio 2005.

A partire dalla sua prima attivazione, le diverse autorità nazionali si sono impegnate nella presentazione dei rispettivi programmi nazionali, inserendo negli stessi i temi prescelti fra quelli indicati dalla Commissione all'interno di ciascuno dei quattro pilastri della SEO. Attualmente sono in corso 17 programmi nazionali (PIC EQUAL), che vedono protagonisti i 15 vecchi Stati Membri¹¹. A questi programmi dovrebbero aggiungersene altri dieci, relativi ai restanti nuovi Paesi aderenti, e per i quali l'attivazione dell'Iniziativa ha avuto luogo a partire da maggio 2004¹².

Da un'analisi dei 17 PIC EQUAL, risulta che sono circa 3 miliardi di euro le risorse FSE destinate finora all'Iniziativa. Di queste, circa 400 milioni (13%) sono stati assegnati al nostro Paese¹³. Considerando la quota di cofinanziamento nazionale, che nel nostro caso è pari al 50% di quella comunitaria, l'Iniziativa dispone complessivamente nel nostro Paese di circa 800 milioni di euro (tabella 4.6).

¹⁰ Le informazioni relative alle Ps sono state dedotte principalmente dalla ricca documentazione elaborata e diffusa dall'ISFOL in qualità di Struttura Nazionale di Supporto EQUAL (SNS) anche attraverso il sito dedicato all'Iniziativa (www.equalitalia.it), nonché dalla Banca Dati Comune di EQUAL (ECDE) consultabile dal sito della Commissione Europea (<https://equal.cec.eu.int>). Nello stesso tempo, per le informazioni di natura qualitativa, è stato consultato anche il primo rapporto di valutazione intermedio su EQUAL, redatto dal valutatore indipendente (Ismeri Europa) e consegnato nel settembre 2003.

¹¹ Sono 17 i programmi nazionali che interessano i 15 Paesi UE, in quanto il Belgio e il Regno Unito hanno definito ciascuno due programmi d'iniziativa comunitaria.

¹² Da segnalare però che la Repubblica Ceca e l'Ungheria partecipano già da tempo all'Iniziativa EQUAL in qualità di partner associati, attraverso azioni finanziate nell'ambito del Programma PHARE.

¹³ I valori relativi al nostro Paese sono stati estrapolati dalla versione del DOCUP EQUAL approvato dal Comitato di sorveglianza il 12.03.04.

Tabella 4.6 – Ripartizione delle risorse FSE per Stato Membro

	Totale	Distribuzione percentuale
	<i>milioni di euro</i>	
Belgio	74,1	2,5
Danimarca	29,9	1,0
Germania	514,5	17,3
Grecia	104,1	3,5
Spagna	515,4	17,3
Francia	320,0	10,8
Irlanda	33,9	1,1
Italia	394,4	13,3
Lussemburgo	4,4	0,1
Paesi Bassi	208,4	7,0
Austria	102,0	3,4
Portogallo	113,8	3,8
Finlandia	72,3	2,4
Svezia	86,2	2,9
Regno Unito	399,6	13,4
Totale	2.973,0	100,0

Fonte: Commissione europea, dati estratti dai Ptc

A livello comunitario sono state finanziate finora 1.359 Ps¹⁴. Come riportato nella tabella 4.7, il Paese che presenta il maggior numero di partnership selezionate risulta essere l'Italia (279), seguita dalla Francia (231) e dalla Spagna (157). Inoltre, circa il 40% delle Ps ha scelto come settore tematico quello dell'occupabilità, a dimostrazione del fatto che il problema occupazionale rappresenti uno dei temi più sentiti.

Tabella 4.7 - Ripartizione delle Partnership di sviluppo per Stato membro e per settore di intervento

Stato Membro	Occupabilità	Imprenditorialità	Adattabilità	Richiedenti Asilo	Pari opportunità	Totale
Belgio*	29	9	13	3	5	59
Danimarca	10	0	4	1	4	19
Germania	52	16	23	5	8	104
Grecia	14	11	10	1	4	40
Spagna	55	25	44	1	32	157
Francia	88	51	63	4	25	231
Irlanda	10	3	5	1	2	21
Italia	91	71	81	2	34	279
Lussemburgo	1	0	0	1	1	3
Paesi Bassi	32	19	21	14	12	98
Austria	29	12	3	3	12	59
Portogallo	35	29	30	1	10	105
Finlandia	19	6	9	1	2	37
Svezia	17	6	15	3	5	46
Regno Unito*	36	17	20	3	5	81
Totale	518	275	341	44	161	1.339

* Il Belgio e il Regno Unito hanno definito due programmi di iniziativa comunitaria

Fonte: Banca dati Europea. Dati aggiornati al 30 giugno 2004.

Da un'analisi condotta dalla Commissione su 1.312 partnership (di cui 835 geografiche e 487 settoriali), risulta che le stesse abbracciano circa 28.600 soci, con una dimensione media partenaria-

14 Delle 1.359, dieci sono state selezionate nella Repubblica Ceca e cinque in Ungheria.

le, a livello comunitario, pari a circa 22 soci. E' singolare notare come la Repubblica Ceca, paese di nuova adesione, presenti la dimensione media più ampia, circa 41 soci per Ps; seguita dalla Grecia con una dimensione media di 36 soci e dalla Spagna con un valore pari a 31. Per quanto concerne il nostro Paese, esso, pur detenendo come valore assoluto il numero più elevato di partner (7.360), presenta una dimensione partenariale pari a 26 soci.

Tabella 4.8 – Dimensione media delle Partnership di sviluppo per Stato Membro

	Partner (a)	Partnership (b) <i>numero</i>	Dimensione media <i>(b/a)</i>
Belgio	758	55	14
Danimarca	326	19	17
Germania	2.494	109	23
Grecia	1.462	40	37
Spagna	4.886	157	31
Francia	3.384	228	15
Irlanda	162	8	20
Italia	7.360	278	26
Lussemburgo	34	3	11
Paesi Bassi	1.508	93	16
Austria	1.592	58	27
Portogallo	1.492	105	14
Finlandia	438	37	12
Svezia	508	41	12
Regno Unito	1.860	81	23
Repubblica Ceca	410	10	41
Totale	28.674	1.322	22

Fonte: Banca dati Europea. Dati aggiornati al 30 giugno 2004.

Relativamente alla natura dei soci, circa il 21% è composto da soggetti pubblici (nazionali, regionali e locali), il 22% da soggetti abilitati a fare formazione (di cui 4,5% rappresentato da enti di ricerca), circa il 12% da imprese (di cui il 2% rappresentato da imprese economiche sociali), il 10% da organizzazioni che operano a supporto dei gruppi svantaggiati. Il resto è composto da rappresentanti di servizi sociali (circa il 4%), da servizi per l'impiego (5%), da organizzazioni sindacali e di categoria (circa 4%). E' interessante evidenziare come il 4,9% dei soggetti componenti la partnership siano costituiti da rappresentanti di strutture create appositamente per gestire la Ps.

Per quanto concerne la tipologia di territorio interessata, delle 835 Ps geografiche analizzate, circa il 20% (168) dichiara di operare in un'area rurale ed il 31% in un contesto urbano. Il resto ha indicato come contesto territoriale di riferimento la voce "altro". Probabilmente ciò è da imputare al fatto che molte partnership operano in contesti territoriali allargati, che comprendono sia ambiti rurali che urbani. Relativamente al settore di intervento, delle 487 settoriali, risultano essere soltanto 19 quelle che hanno scelto il settore agricolo. Le altre sono distribuite nell'industria (55), servizi (142), o in interventi a favore di gruppi specifici che subiscono maggiori discriminazioni o diseguaglianze (271). Considerando la diversificazione economica delle aree rurali (che quindi abbraccia anche il settore dell'industria e dei servizi), nonché la natura generica del terzo settore di intervento indicato dalle partnership, il numero di Ps che operano concretamente a sostegno delle diverse attività presenti nelle aree rurali è sicuramente molto più elevato di quello desumibile dal solo settore agricolo.

Tabella 4.9 – Ripartizione Partnership di sviluppo per aree e settori

Localizzazione o settore di intervento	Partnership	
	numero	%
Geografiche	835	100
Area rurale	168	20
Area Urbana	261	31
Altro	406	49
Settoriali	487	100
Agricoltura	19	4
Industria	55	11
Servizi	142	29
Interventi specifici*	271	56

Fonte: Banca dati Europea. Dati aggiornati al 30 giugno 2004.

Per quanto concerne l'Italia, come già accennato, sono state selezionate complessivamente 279 Ps, di cui 237 geografiche e 42 settoriali. I finanziamenti complessivi finora assegnati alle Ps sono circa 37,8 milioni di euro per quelle settoriali e circa 270 per le geografiche.

Tabella 4.10 – Partnership di sviluppo geografiche selezionate per Regione

Regioni/ Province autonome	PS selezionate	Risorse finanziarie complessive	Dotazione media finanziaria per PS
	numero	milioni di euro	
Piemonte	22	21,1	1,0
Valle d'Aosta	2	2,0	1,0
Lombardia	18	31,3	1,7
P.A. Bolzano	3	4,1	1,4
P.A. Trento	4	4,7	1,2
Veneto	16	18,0	1,1
Friuli Venezia Giulia	6	7,6	1,3
Emilia Romagna	19	26,3	1,4
Liguria	8	7,7	1,0
Toscana	8	14,0	1,7
Umbria	5	4,8	1,0
Marche	5	6,0	1,2
Lazio	14	18,6	1,3
Abruzzo	20	24,7	1,2
Molise	1	0,8	0,8
Campania	15	19,2	1,3
Puglia	20	17,0	0,8
Basilicata	7	5,9	0,8
Calabria	14	12,3	0,9
Sicilia	18	23,0	1,3
Sardegna	12	0,5	0,0
Totale	237	269,3	1,1

Fonte: dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - elaborazione SNS EQUAL - ISFOL

Le Ps geografiche sono riportate nella tabella 4.10. I valori riportati indicano come la regione che presenta il maggior numero di partnership è il Piemonte, seguito dalla Puglia e dall'Abruzzo. La Regione che ne ha selezionato il minor numero è il Molise (una soltanto), seguita dalla Valle d'Aosta (due), da Bolzano (tre) e Trento (quattro). Se si compara il numero di quelle selezionate con le risorse finanziarie assegnate alle regioni emerge come la dimensione finanziaria media di una partnership sia pari a circa 1 milione di euro.

Le Ps settoriali sono distribuite per asse secondo la seguente ripartizione:

- 17 nell'asse occupabilità, asse che prevede due misure orientate ad agevolare l'accesso al lavoro ai soggetti che trovano difficoltà, a causa anche di fenomeni di razzismo e xenofobia;
- 9 nell'asse imprenditorialità, volto a rafforzare il terzo settore.
- 9 nell'asse Adattabilità, che prevede azioni volte a favorire l'apprendimento lungo l'arco della vita.
- 5 nell'asse Pari Opportunità, asse orientato a ridurre il divario tra i generi.
- 2 nell'asse Richiedenti Asilo, volto a sostenere l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo.

Per quanto concerne la localizzazione degli interventi, secondo i dati forniti dalla Banca Dati Comune di EQUAL (ECDB), delle 237 Ps geografiche italiane selezionate il 18,5% ha indicato come ambito territoriale di intervento un'area rurale, riconducendo alle specificità di quest'ultima la natura del problema che intendono affrontare con il loro piano. Il 36,4% ha indicato l'ambito urbano ed il 27,1% ha indicato l'opzione "altro" presente sul formulario. In quest'ultimo caso, un'analisi del contenuto delle attività messe in cantiere da quelle che si sono collocate in questa opzione, evidenzia come spesso si tratti di Ps che operano in territori ampi, che presentano problematiche composite, riconducibili sia ad ambiti rurali che urbani.

Sempre secondo i dati diffusi dalla ECDB, sono quattro le partnership settoriali selezionate in Italia che hanno indicato quale settore di intervento quello agricolo (tabella 4.11) di cui una, però, interessa il settore della pesca. Da un raffronto con i dati elaborati dalla Struttura Nazionale di Supporto EQUAL (SNS EQUAL) emerge come le misure attivate dalle quattro partnership "agricole" siano soltanto due:

- la misura 1.1., la quale si pone la finalità di creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato.
- la misura 3.1., orientata a utilizzare la leva della formazione per combattere la discriminazione nel mondo del lavoro.

Tabella 4.11 – Partnership di sviluppo settoriali per settore economico e ambiti di intervento

Misure	Agricoltura	Industria	Servizi	Temi di particolare rilevanza
Misura 1.1.	20%	0%	20%	60%
Misura 1.2.	0%	0%	0%	100%
Misura 2.2.	0%	0%	67%	33%
Misura 3.1.	33%	11%	0%	75%
Misura 4.2.	0%	25%	0%	75%
Misura 5.1.	0%	0%	0%	100%

Fonte: Elaborazione SNS EQUAL - ISFOL

4.3.2 Gli orientamenti delle partnership settoriali a carattere agricolo e geografiche "rurali"¹⁵

Per quanto concerne le Ps settoriali "agricole", dalla lettura delle proposte emerge il seguente quadro:

- Ps "MOAF", opera nel settore del tabacco. L'intervento previsto mira a meglio qualificare, in un'ottica organizzativa occupazionale di filiera, la manodopera extracomunitaria utilizzata nel set-

¹⁵ L'analisi approfondita delle Ps settoriali "agricole", nonché quella delle Ps geografiche rurali è stata svolta attingendo alle informazioni contenute nei diversi Repertori tematici elaborati dal SNS EQUAL. Per i riferimenti bibliografici degli stessi si rimanda alla bibliografia del presente Rapporto.

tore. L'obiettivo è quello di incidere sul carattere della stagionalità/marginalità che contraddistingue l'impiego di questa manodopera. A tal fine è prevista la creazione di un osservatorio sulle opportunità formative ed occupazionali nel settore del tabacco, un'attività di monitoraggio delle dinamiche occupazionali del settore, nonché la sperimentazione di percorsi formativi qualificati. Il partenariato è composto essenzialmente dalle associazioni nazionali del settore, nonché da enti di formazione.

- Ps "Aree Protette", la quale si pone la finalità di affrontare i problemi di discriminazione e di disuguaglianza legati all'adattabilità dei lavoratori agricoli operanti in zone collinari e montane, ricadenti in aree protette. L'intervento mira a favorire uno sviluppo sostenibile basato sulla valorizzazione del patrimonio ambientale tramite la formazione di nuovi operatori e l'adeguamento della manodopera esistente, nonché il sostegno alla creazione di nuove imprese. Il partenariato è composto da tre parchi, di cui uno regionale, da due agenzie regionali per l'agricoltura, da associazioni nazionali che operano nel settore dell'agriturismo e dell'agricoltura biologica nonché da enti di formazione.
- Ps "TAGETE", che interviene nel campo dell'istruzione-formazione, con la finalità di sperimentare percorsi strutturati per persone che, per diverse motivazioni, non vogliono o non possono seguire un percorso scolastico. L'obiettivo finale è quello di offrire risorse umane formate, con competenze e abilità realmente spendibili nel settore agricolo. Fanno parte del partenariato un'associazione di categoria del settore agricolo, sei istituti professionali per l'agricoltura appartenenti a regioni diverse, un'azienda agricola e l'ente di formazione delle Camere di Commercio.

L'adozione del punto di vista agricolo e rurale nell'analisi delle Ps settoriali porta a porre l'attenzione anche su altre quattro, le quali pur non avendo indicato come ambito settoriale quello agricolo, per la specificità dei temi trattati, nonché per la loro localizzazione possono rientrare fra quelle "agricole" o "rurali". Si tratta di partnership che operano nei seguenti ambiti:

- agro-alimentare. In questo caso si tratta di una Ps ("SALVIA") che prevede come campo di intervento quello dell'adattamento e aggiornamento degli occupati nel settore delle PMI agro-alimentari. La finalità è quella di valorizzare le produzioni tipiche e di qualità, prevedendo supporti formativi volti all'adozione di marchi collettivi di certificazione di prodotto, all'utilizzo di tecniche fitosanitarie rispettose dell'ambiente nonché di pratiche agronomiche conformi al metodo biologico e dell'etologia animale applicata. Il progetto è promosso da un partenariato composto da tre comuni, di cui due pugliesi e uno laziale, nonché dall'ordine dei tecnologi alimentari della Campania e del Lazio.
- valorizzazione delle risorse endogene in ambito rurale. Si tratta di tre che intendono sperimentare nelle aree rurali nuovi percorsi formativi orientati a creare nuove nicchie occupazionali e di autoimpiego per soggetti svantaggiati, partendo dalle potenzialità offerte dalle risorse endogene locali (patrimonio ambientale e storico-culturale) e facendole confluire in pacchetti di offerta di turismo rurale. Due partnership operano nelle regioni del Mezzogiorno, mentre l'altra non indica una localizzazione geografica specifica. E' interessante sottolineare come in una di esse, sia presente all'interno del partenariato un Gruppo di Azione Locale. E' il GAL lucano COSVEL, che è presente nella Ps "ORO BLU".

Dall'analisi dei partenariati che governano le 31 Ps geografiche rurali emerge come essi siano composti, complessivamente, da 322 partner. Fra gli attori principali si segnalano le comunità montane (32), le quali in alcune partnership sono presenti anche in un numero consistente (max 9), i rappresentanti locali delle principali associazioni di categoria del settore agricolo, le camere di commercio (7) e le associazioni di produttori (olio e vino).

E' significativo segnalare come in alcune di esse, siano presenti anche dei soggetti portatori di esperienze di sviluppo partecipato ed integrato, quali i Patti Territoriali ed il LEADER. Nel primo caso,

si tratta della Ps “NETECOM” che opera nelle aree montane della provincia di Lecco. Nel secondo caso, sono tre le Ps, di cui due lucane ed una calabra¹⁶. Nel caso delle esperienze lucane, si tratta della Ps “Social Economy”, la quale opera nel territorio della Cm Val Sarmento e vede coinvolto il GAL ALL-BA e della Ps “HERCULIA”, che opera nell’area del Marmo Melandro e vede la presenza di due GAL: ACTA e CSR Marmo Melandro. Nell’esperienza calabra, si tratta della Ps “Monte Poro Serre Vibonesi (occupazione)”, che opera nell’area del Monte Poro e all’interno della quale, il COGAL Monte Poro copre la figura di referente principale. Da segnalare, inoltre, come in una Ps lombarda, che opera nelle zone agricole dell’Oltrepò, sia presente l’Assoleader, l’associazione che nel LEADER raggruppa i GAL italiani.

Per quanto concerne gli ambiti tematici, questi ruotano principalmente attorno ai temi dell’occupazione e delle condizioni di vita delle popolazioni rurali in generale e delle donne nello specifico. Nel primo caso, le azioni sono orientate principalmente a:

- favorire l’incremento del reddito agricolo, attraverso la valorizzazione dei prodotti tipici e l’avvio di attività legate all’agriturismo e al turismo rurale;
- facilitare l’accesso degli agricoltori (soprattutto giovani) alle nuove tecnologie multimediali e della società dell’informazione;
- creare nuove professionalità e sostenere l’avvio di imprese innovative nei settori economici principali (agricoltura, turismo rurale e sociale, artigianato);
- promuovere e sostenere l’inserimento della manodopera migrante nel contesto economico e sociale locale;
- potenziare la specializzazione dei servizi di incontro fra la domanda e l’offerta di lavoro;
- creare delle agenzie di sviluppo territoriale;
- potenziare le imprese sociali in alcuni settori produttivi di nicchia, quali quello delle colture tipiche e biologiche, del recupero del patrimonio ambientale;
- favorire l’emersione del sommerso, contribuendo all’abbattimento delle cause che inducono i lavoratori e le aziende a uscire fuori dal mercato del lavoro regolare.

Per quanto concerne la valorizzazione della risorsa femminile nei contesti rurali, le azioni previste vanno nella direzione di:

- favorire l’accesso al mercato del lavoro delle donne;
- valorizzare il ruolo delle donne nell’economia rurale, favorendo l’attribuzione di uno status giuridico alle attività svolte e spesso relegate nell’ambito familiare;
- incrementare la presenza femminile nei ruoli decisionali della politica;
- potenziare i servizi di accoglienza al fine di facilitare la conciliazione delle attività lavorative e familiari.

Gli strumenti di cui si avvalgono le Ps per realizzare le azioni di intervento previste spaziano da quelli formativi, con la sperimentazione di nuove metodologie, a quelli orientati alla promozione di accordi/patti fra i soggetti interessati dal tema trattato e orientati a meglio regolamentare le relazioni fra i vari soggetti, a quelli indirizzati alla creazione di servizi di consulenza e di orientamento (agenzie, incubatori, associazioni, osservatori, etc.). Quello che va rimarcato è che si tratta di strumenti che presentano quasi sempre carattere innovativo, realizzati attraverso il metodo della concertazione, finalizzati a sperimentare nuovi percorsi, dei cui risultati, se positivi, potranno beneficiare anche altri con-

¹⁶ In realtà, se si considera l’intero universo delle Ps geografiche, sono cinque i GAL coinvolti nelle Ps. Gli altri due riguardano una Ps ligure ed una veneta, le quali, per l’ampiezza del loro territorio, si sono catalogate fra la voce “altro”. I GAL coinvolti sono ligure Fontanabuona e Sviluppo e quello veneto Venezia Orientale.

testi territoriali.

Così come per il LEADER ed INTERREG, anche EQUAL prevede che, accanto alle azioni su scala locale e/o nazionale, vengano sostenuti progetti di cooperazione, di dimensione transnazionale. La transnazionalità persegue l'obiettivo di promuovere il trasferimento di know-how e di buone prassi tra Ps operanti nei diversi Stati membri.

Se si considera l'intero universo delle Ps italiane¹⁷, risultano essere circa 280 gli accordi di cooperazione finora stipulati. Le analisi condotte sugli stessi evidenziano come, nella gran parte dei casi, le Ps abbiano stipulato un solo accordo di cooperazione transnazionale. Per quanto concerne i Paesi coinvolti, risultano essere maggiormente presenti nei partenariati quelli che ricadono nel bacino mediterraneo: la Francia (23%), la Spagna (15%) ed il Portogallo (12%). Relativamente alle attività oggetto di cooperazione, le stesse riguardano principalmente lo scambio di informazioni, ambito presente in tutti i 280 accordi stipulati e ritenuto di massima importanza da quasi l'80% delle Ps; lo sviluppo parallelo di approcci innovativi, previsto in circa 270 accordi, al quale hanno attribuito priorità massima circa il 48% delle Ps¹⁸. Come si può notare, si tratta di attività semplici, che permettono la strutturazione del progetto di cooperazione in "moduli", di cui ogni partner è responsabile a livello locale. Soltanto il 31% delle Ps attribuisce priorità massima all'ambito sviluppo congiunto di attività, il quale, di per sé, comporta una maggiore condivisione dell'idea-progettuale, e soprattutto delle attività da realizzare.

Per quanto concerne le Ps agricole e rurali, valgono per le stesse le considerazioni fatte per l'intero universo. Per quanto concerne gli ambiti di cooperazione, nella gran parte dei casi le Ps agricole e rurali non hanno fatto altro che conferire una dimensione transnazionale ai temi trattati a livello locale.

L'integrazione e l'inserimento di nuove idee e impostazioni sul tema delle risorse umane nelle politiche "ordinarie" rappresenta uno degli obiettivi più importanti, e forse ambiziosi, di EQUAL. La sua importanza è sottolineata dal fatto che la Commissione ha dedicato un'azione specifica dell'Iniziativa all'attività di integrazione delle innovazioni conseguite dalle partnership, prevedendo anche dei finanziamenti supplementari. La finalità è quella di mettere a disposizione degli attori istituzionali chiamati, a diverso titolo e a vari livelli, a definire i piani di azione nazionale per la strategia europea dell'occupazione nonché ai molteplici soggetti, istituzionali e non, che partecipano ai programmi dei Fondi strutturali relativi agli obiettivi 1, 2 e 3, informazioni sugli strumenti e sulle modalità più efficaci per favorire la crescita occupazionale, nonché la formazione di un mercato del lavoro aperto a tutti. Nello stesso tempo, i risultati che si conseguiranno con EQUAL, nella prima e seconda fase, saranno indispensabili per programmare la prossima fase di attuazione dei Fondi strutturali.

4.4 INTERREG III

Il Programma di Iniziativa comunitaria (PIC) INTERREG III costituisce l'evoluzione e il consolidamento delle esperienze sviluppate nell'ambito dell'IC Interreg nei due precedenti periodi di programmazione.

¹⁷ Le informazioni relative alla cooperazione sono state estrapolate principalmente dal "Primo rapporto intermedio di valutazione EQUAL – Settembre 2003" realizzato dalla ISMERI Europa. L'analisi è stata condotta sui dati estrapolati dai formulari utilizzati dalle Ps per presentare la propria proposta.

¹⁸ Le attività oggetto di cooperazione in EQUAL possono essere ricondotte ai seguenti ambiti: scambio di informazioni ed esperienze, sviluppo parallelo di approcci innovativi, scambio o adozione di nuovi approcci, sviluppo congiunto di attività, scambio di allievi, formatori e staff. Le Ps sono tenute ad indicare il grado di priorità attribuibile, in senso crescente, a ciascuna di esse. Si parte da zero se l'attività non è prevista e si arriva ad un massimo di 4 se l'attività presenta priorità massima.

Benché la rilevanza dell'Iniziativa nel corso dei tre cicli programmatori sia cresciuta in termini finanziari, geografici e abbia subito delle modifiche giuridico-amministrative, la finalità generale delle azioni messe in campo dai programmi è stata fin dall'inizio quella di contribuire, attraverso forme di cooperazione transeuropea, alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio della Unione europea¹⁹.

La cooperazione, nelle sue tre forme transfrontaliera, transnazionale, interregionale, così come prevista dal programma INTERREG III, rappresenta uno strumento "privilegiato" di intervento per consentire l'attuazione di alcuni degli obiettivi dell'agenda politica dell'Unione europea e in particolare:

- l'integrazione economica e sociale delle aree di confine degli Stati membri e tra questi e quelli della frontiera esterna dell'Unione; processo piuttosto impegnativo se si considera il recente ampliamento delle zone frontaliere con l'adesione dei 10 nuovi paesi e l'estensione futura con l'ingresso della Bulgaria e della Romania dopo il 2006;
- lo sviluppo e l'integrazione territoriale dello spazio europeo, sia attraverso l'applicazione di alcune priorità tematiche definite nelle linee politiche d'intervento contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)²⁰, sia attraverso la realizzazione di un Osservatorio in Rete sull'Assetto del Territorio Europeo (ORATE)²¹;
- il miglioramento dell'efficacia nell'attuazione delle politiche di sviluppo regionale attraverso la promozione dello scambio di esperienze a livello istituzionale su questioni d'interesse comune.

Vi è da sottolineare, inoltre, la crescente importanza assunta dall'Ic INTERREG III nell'accompagnare e integrare le strategie e le azioni di politica estera attuate attraverso specifici strumenti finanziari volti a favorire l'allargamento degli scambi con l'area del mediterraneo (programma MEDA), a promuovere il processo di stabilità nei Balcani occidentali (programma CARDS), a preparare i paesi candidati all'adesione (programma PHARE - CBC)²² e a promuovere la cooperazione transfrontaliera nelle regioni di confine dei nuovi stati indipendenti - NIS²³ (programma TACIS - CBC). A ciò devono aggiungersi anche le recenti indicazioni della Commissione relative all'adozione di un nuovo strumento di prossimità²⁴ che rafforza e amplia gli obiettivi specifici e le tematiche d'intervento di Interreg III. Infatti la Commissione, che prevede di attuare i programmi di prossimità in due distinte fasi, indica per il periodo 2004 - 2006 (1^a fase) di riferirsi al quadro giuridico-legislativo esistente, ossia sviluppare la prossimità nell'ambito delle norme dei programmi Interreg III e della loro ripartizione geografica attuale (ampliandone le aree di cooperazione attraverso programmi bilaterali di collaborazione transfrontaliera e/o attraverso l'esten-

19 Per un approfondimento dell'Ic si confronti: "L'iniziativa comunitaria Interreg III" in F. Mantino (2002). Si consiglia, inoltre, la consultazione dei seguenti siti tematici: www.europa.eu.int/comm/regional/policy/interreg3/abc/abc-it.htm; www.interact-eu.net; www.europa.formez.it/interreg.html.

20 Lo SSSE è il documento che, sottoscritto dai Ministri responsabili dell'assetto territoriale di ciascuno stato membro, restituisce le principali opzioni politiche sul tema della coesione e sviluppo territoriale europeo: promozione di sistemi urbani policentrici in relazione anche a un nuovo rapporto città-campagna; promozione di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili anche da un punto di vista ambientale e in grado di consentire pari opportunità d'accesso alle infrastrutture e alle conoscenze; tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

21 Va ricordato che l'attuazione dell'Osservatorio si realizza con il cofinanziamento dalla Commissione che, a valere sui fondi Interreg III, sostiene la cooperazione per lo studio e l'analisi delle dinamiche in materia di assetto territoriale, attraverso il programma Espon (European Spatial Planning Observation Network).

22 Dopo l'ingresso del 1 maggio 2004 dei 10 paesi PECO, gli strumenti in questione si utilizzano per la Romania e Bulgaria.

23 I Nuovi Stati Indipendenti sono: Bielorussia, Moldavia, Russia, Ucraina.

24 Si tratta della Comunicazione della Commissione COM (2003) n. 393 dell'1/7/2003 su "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", in cui si indicano le strategie nonché le tappe per attuare la cooperazione con le frontiere esterne all'Unione Europea.

sione degli ambiti di cooperazione transnazionale), nonché all'interno delle norme relative ai già citati programmi di cooperazione esterna alla UE²⁵.

Dunque, l'allargamento del 1 maggio 2004 e l'adozione di una specifica Comunicazione della Commissione su un nuovo strumento di prossimità hanno portato a una modifica/integrazione degli orientamenti in materia di cooperazione transeuropea, che si è tradotta in una nuova Comunicazione della Commissione (C 226/02) del 2 settembre 2004 (d'ora in avanti "Comunicazione"), che sostituisce la precedente.

L'IC INTERREG III si articola in tre distinte sezioni, a ciascuna delle quali si affida il raggiungimento degli obiettivi generali di seguito riportati:

- *sezione A*: favorire, attraverso la cooperazione *transfrontaliera*, il superamento degli ostacoli di natura fisica, sociale, istituzionale e culturale che caratterizzano le aree contigue di frontiera sia interne che esterne della UE comprese quelle marittime. La cooperazione con le zone di confine esterne si attua anche attraverso l'adozione di programmi di prossimità. Il livello territoriale di riferimento è quello amministrativo NUTS III, ossia quello provinciale²⁶;
- *sezione B*: promuovere la *cooperazione transnazionale* tra Autorità nazionali, regionali, locali, finalizzata all'integrazione territoriale e all'armonizzazione dello sviluppo tra le regioni europee in ambito comunitario e tra queste e i paesi terzi candidati all'adesione, nonché con altri paesi terzi limitrofi (compresi quelli del mediterraneo occidentale). Le aree ammissibili interessate da tale forma di cooperazione hanno una scala sovra-regionale e sono costituite da raggruppamenti regionali, a ciascuna delle quali corrisponde uno specifico programma²⁷;
- *sezione C*: promuovere la *cooperazione interregionale* con l'obiettivo di "migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione" attraverso la creazione di reti tra i soggetti pubblici interessati dall'attuazione delle politiche di sviluppo regionale. Questa forma di cooperazione si basa, quindi, sullo scambio di esperienze e di buone prassi nell'ambito dei programmi finanziati dal FESR e coinvolge l'intero territorio dell'Unione, pur se un accento particolare viene posto sul coinvolgimento delle regioni insulari, ultraperiferiche e dei paesi candidati all'adesione. Per semplificare l'attuazione delle finalità di tale sezione, i paesi dell'Unione sono stati aggregati in 4 zone geografiche (zona nord, est, sud, ovest) cui corrispondono altrettanti programmi.

Ciascuna delle tre forme di cooperazione incentra l'attenzione su specifiche priorità tematiche che si sono anche arricchite delle priorità specifiche, proprie dei programmi di prossimità, introdotte, come detto, con la nuova "Comunicazione" e che sono riassunte nella tabella 4.12.

Come si nota dalla lettura delle priorità e da quanto riportato nella "Comunicazione", tra i temi conduttori segnalati nelle due forme di cooperazione, transfrontaliera e transnazionale, viene dato spazio allo sviluppo rurale, sebbene le forme e le azioni previste presentino qualche diversità nelle due tipologie. Infatti, la sezione A pone maggiore attenzione alla gestione coordinata delle aree agricole di confine, alla valorizzazione dei prodotti agro-forestali promuovendo la qualità e le diverse forme di commercializzazione, alla diversificazione delle attività in aree rurali incentivando le attività turistiche e artigianali. Nella sezione B, invece, lo sviluppo rurale è da collegare, da una parte, alla definizione di nuove strategie di assetto territoriale in cui venga rafforzato significativamente il ruolo dei piccoli centri rurali anche in relazione al loro rapporto con i centri urbani di maggior dimensione, dall'altra, alla valorizzazione delle risorse

25 Al punto 20 della Comunicazione si fa un esplicito riferimento alla dotazione finanziaria prevista per la fase di avvio dello strumento di prossimità da svilupparsi, come detto, all'interno degli strumenti esistenti, indicando in 955 milioni di euro l'importo complessivo così ripartito: 700 per Interreg, 90 per Phare, 75 per Tacis, 45 per Cards e 45 per Meda.

26 Per un approfondimento circa le zone ammissibili alla cooperazione transfrontaliera si rimanda all'allegato I della "Comunicazione".

27 I programmi e le relative zone ammissibili per la sezione B sono riportate nell'allegato III della "Comunicazione".

se naturali, paesaggistiche, culturali in aree rurali caratterizzate anche da fenomeni di abbandono dell'attività primaria.

Del resto, anche nell'enunciazione dei principi che guidano l'attuazione dell'iniziativa vi è un esplicito richiamo all'integrazione delle azioni INTERREG III con le altre iniziative e, in particolare, si ammette il finanziamento di misure di sviluppo rurale normalmente sovvenzionabili con il FEOGA.

Tabella 4.12 – Aree tematiche prioritarie per le sezioni A, B e C

Sezione A Transfrontaliero	1. Sviluppo urbano, rurale, costiero;
	2. Sviluppo e incentivazione delle PMI, del turismo e delle iniziative locali di sviluppo e occupazione (*) (ILSO);
	3. Integrazione del mercato del lavoro e integrazione sociale;
	4. Ricerca, sviluppo tecnologico, istruzione, cultura, comunicazione, sanità e protezione civile;
	5. Tutela dell'ambiente, energia, fonti energetiche rinnovabili;
	6. Infrastrutture: trasporti, telecomunicazioni, approvvigionamento idrico ed energetico.
	7. Armonizzazione in campo giuridico e amministrativo;
	8. Promozione della comunicazione tra cittadini e istituzioni;
	9. Tematiche prioritarie dei programmi di prossimità tesi a promuovere forme sostenibili di sviluppo socio-economico e ad affrontare sfide comuni relativamente ai temi dell'ambiente, salute pubblica, prevenzione e lotta contro il crimine organizzato nonché alla sicurezza delle frontiere e allo scambio di contatti interpersonali a livello locale;
	10. Assistenza alla cooperazione.
Sezione B Transnazionale	1. Strategie per lo sviluppo territoriale; promozione dello sviluppo policentrico del territorio attraverso interazione tra aree urbane e aree rurali;
	2. Sviluppo di sistemi di trasporto sostenibili e accesso alla società dell'informazione;
	3. Tutela dell'ambiente e gestione prudente del patrimonio naturale (in particolare delle risorse idriche), culturale e promozione delle energie rinnovabili;
	4. Priorità specifiche relative alla cooperazione integrata delle regioni marittime ed insulari, nonché delle regioni ultraperiferiche; tematiche prioritarie dei programmi di prossimità orientate a promuovere forme sostenibili di sviluppo socio-economico e ad affrontare sfide comuni relativamente ai temi dell'ambiente, salute pubblica, prevenzione e lotta contro il crimine anche per la sicurezza delle frontiere, nonché scambi di contatti personali a livello locale;
	5. Assistenza alla cooperazione.
Sezione C Interregionale	1. Scambi di esperienze e buone pratiche tra Autorità pubbliche o enti su progetti finanziati a titolo di obiettivi 1 e 2;
	2. Scambi di esperienze tra Autorità pubbliche o enti interessati ai PIC INTERREG (attuali o precedenti) e/o ai temi dello sviluppo urbano;
	3. Cooperazione tra regioni partecipanti ai temi delle azioni innovative relative al 2000-2006;
	4. Altri temi di cooperazione: <ul style="list-style-type: none"> - integrazione aree marittime e costiere; - zone insulari e aree ultraperiferiche; - soluzioni a problemi collegati a catastrofi naturali, alla marginalità di aree scarsamente popolate e/o montuose; - ricerca, sviluppo tecnologico e PMI; società dell'informazione; turismo, cultura e informazione; imprenditorialità e ambiente.

(*) Sul tema delle iniziative locali di sviluppo e occupazione (ILSO) si confronti la Comunicazione della Commissione (COM) 95, n. 273, pubblicata il 12.10.1995 sulla GU C n.265.

L'attuazione e la gestione dell'IC INTERREG III si basa su principi comuni anche alle altre iniziative, ma si presenta molto più complessa vista la necessità di:

- predisporre programmi congiunti tra aree appartenenti a paesi diversi (interni ed esterni alla UE) che riflettano strategie e interventi prioritari condivisi e sviluppati all'interno di un ampio partenariato in cui, oltre alle componenti pubblico-istituzionali, siano rappresentate le parti sociali e una serie di soggetti portatori di istanze diverse quali, ad esempio, le ONG, gli istituti di ricerca, ecc;
- predisporre strutture organizzative, amministrative, finanziarie e di sostegno ai programmi comuni alle diverse aree di cooperazione a garanzia anche della realizzazione di interventi tangibili e ad alto valore aggiunto;
- coordinare l'iniziativa con i diversi strumenti di cooperazione rivolta ai paesi esteri, obiettivo rafforzato, come detto, dall'introduzione dei programmi di prossimità per il periodo 2004-2006.

Va ricordato che, a valere sui fondi destinati all'iniziativa INTERREG III vi sono altri due programmi cofinanziati dalla Commissione che si inquadrano nelle indicazioni riportate all'art. 53 della "Comunicazione" e destinati alla creazione di reti: si tratta dei programmi INTERACT e ESPON (ORATE) che beneficino rispettivamente di quote FESR pari a 28,1 e 6 milioni di euro.

L'attuazione dell'iniziativa prevede, inoltre, alcune novità sostanziali rispetto al passato e ciò per consentire il superamento di vincoli e problematiche emerse durante la pregressa edizione ed evidenziati anche nei rapporti di valutazione ex post ad essa riferiti. Un primo elemento che caratterizza la nuova programmazione consiste nella presenza di un capofila di progetto - *lead partner* - cui è affidata la responsabilità giuridico - amministrativa e il coordinamento del progetto di cooperazione. Quest'ultimo è la risultanza di attività progettuali proposte da una partnership di progetto composta dai soggetti proponenti - *project partner* - a ciascuno dei quali è affidata l'attuazione del "segmento" di propria competenza, così come indicato dalla scheda di progetto e disciplinato da specifici contratti o convenzioni stipulate tra tutti i soggetti coinvolti e il capofila, nonché tra quest'ultimo e l'Autorità di gestione. Quindi, il capofila di progetto è da considerarsi a tutti gli effetti, il beneficiario finale del finanziamento.

Rispetto al sistema di programmazione è da rilevare la presenza di una serie di *organismi comuni di cooperazione* che assicurano, da una parte, la predisposizione congiunta dei diversi programmi attivati e, dall'altra, ne garantiscono l'attuazione rispetto al coordinamento delle attività, alla selezione dei progetti, all'animazione del partenariato, ecc. Infatti, oltre all'Autorità di gestione (AdG) e pagamento e al Comitato di Sorveglianza previsto per ciascun programma, si aggiungono una serie di altri soggetti quali ad esempio: il Comitato di gestione (o di programmazione) che ha competenza nella attuazione specifica dei programmi e la cui composizione riflette quella del partenariato coinvolto nel programma di cooperazione; il segretariato tecnico congiunto con funzioni di supporto alle AdG e/o agli altri soggetti; i *contact point* nazionali per l'animazione e/o assistenza ai soggetti interessati al programma.

E' necessario ricordare che, al di là delle regole comuni che disciplinano il funzionamento dell'Iniziativa e dei programmi all'interno delle tre sezioni di cooperazione, vi sono delle differenze sia nella predisposizione che nell'attuazione degli stessi.

4.4.1 L'attuazione dell'Iniziativa in Europa e in Italia

INTERREG III, con i suoi 70 programmi approvati a livello europeo (53 per la sezione A, 13 per la sezione B e 4 per la sezione C), rappresenta l'iniziativa comunitaria cui è stato destinato il budget più consistente, poco meno del 50% delle risorse complessive, vantando un finanziamento pari a 5,3 miliardi di euro rispetto ai 10,3 stanziati complessivamente per le iniziative comunitarie. Come si evince dalla tabella 4.13, tale importo rappresenta l'insieme delle risorse FESR destinate a INTERREG III, impegnate in due fasi distinte: 4.875 Milioni di euro rappresentano lo stanziamento effettuato all'i-

nizio della programmazione 2000-2006 per l'Unione a 15, mentre i restanti 425 Milioni di euro sono stati stanziati per i 10 Paesi di nuova adesione per il periodo 2004-2006.

Tabella 4.13 – Ripartizione finanziaria delle risorse per Stato membro

Stato Membro	Risorse finanziarie	
	milioni di euro	%
Austria	183	3,8
Belgio	104	2,1
Danimarca	34	0,7
Finlandia	129	2,6
Francia	397	8,1
Germania	737	15,1
Gran Bretagna	362	7,4
Grecia	568	11,7
Irlanda	84	1,7
Italia	426	8,7
Lussemburgo	7	0,1
Olanda	349	7,2
Portogallo	394	8,1
Spagna	900	18,5
Svezia	154	3,2
Rete	47	1,0
Totale UE - 15	4.875	100,0
Paesi di nuova adesione (1)	425	
Totale UE - 25	5.300	

(1) Per i 10 Stati Membri di nuova adesione l'importo indicato è quello complessivo stanziato a titolo FESR dalla Commissione e si riferisce al periodo 2004-2006

Fonte: Commissione Europea

Tabella 4.14 – Costo totale dei programmi e quota pubblica italiana (migliaia di euro)

Programmi	Costo totale	Quota pubblica (Italia)			Autorità di Gestione
		FESR	Nazionale	Totale	
		migliaia di euro			
ITALIA - SVIZZERA	84.442	25.560	25.560	51.120	5,5 Lombardia
ITALIA - AUSTRIA	70.421	20.448	20.448	40.896	4,4 Provincia di Bolzano
ITALIA - FRANCIA "ALPT"	157.546	38.340	52.536	90.876	9,8 Piemonte
ITALIA - FRANCIA "ISOLE"	112.186	38.340	38.340	76.680	8,3 Sardegna (*)
ITALIA - SLOVENIA (1)	132.990	43.198	50.092	93.290	10,1 Friuli Venezia Giulia
ITALIA - GRECIA	157.941	32.447	32.477	64.955	7,0 Grecia - Ministero Economia
ITALIA - ALBANIA	72.808	33.228	33.228	66.456	7,2 Puglia
ITALIA - ADRIATICO	101.015	50.509	50.509	101.015	10,9 Abruzzo
Totale Sezione IIIA	889.349	282.070	303.190	585.268	63,2
CADSES	237.485			104.249	11,3 Ministero Infrastrutture e Trasporti
MEDOCC	194.341			96.725	10,4 Ministero Infrastrutture e Trasporti
SPAZIO ALPINO	123.786			49.245	5,3 Austria - Land di Salisburgo
ARCHIMED	119.578			39.425	4,3 Grecia - Ministero Economia
Totale Sezione IIIB (2)	675.190			289.644	31,3
ZONA EST	98.573			10.000	1,1 Austria - Department EU Funding
ZONA SUD	219.308			41.120	4,4 Spagna - Generalitat Valenciana
Totale sezione IIIC	317.881			51.120	5,5
Totale generale	1.882.420			926.052	100,0

(1) Si ricorda che il programma in oggetto beneficia anche delle assegnazioni discendenti dalla decisione C(2000) n. 1703 del 27/7/02 in cui si attribuiscono 1,381 Meuro al programma Phare CBC Italia-Slovenia come sostegno speciale per le regioni confinanti con i paesi candidati. L'Italia partecipa con co-finanziamento del 70%, stanziando 966.700 euro (delibera Cipe n. 67 del 22/6/00)

(*) La Regione Sardegna presiede l'Autorità di gestione composta da un organismo collegiale nel quale vi sono rappresentanze delle tre regioni frontaliere (Corsica, Toscana e Sardegna) e dalle Autorità di gestione ausiliarie.

Fonte: elaborazioni INEA su dati evinti dai Po, CDP e dalle delibere del DRS del Ministero del Tesoro

In termini di risorse finanziarie pubbliche destinate all'iniziativa per l'Italia, ai 426 milioni di euro di quota FESR si deve aggiungere un cofinanziamento nazionale di pari entità, per un totale di 926 milioni di euro (tabella 4.14).

L'esame della ripartizione tra le tre tipologie di cooperazione mostra come il nostro paese abbia destinato gran parte delle risorse alla cooperazione transfrontaliera (IIIA), ossia il 63%, mentre alla cooperazione transnazionale (IIIB) e all'interregionale (IIIC) sono attribuiti rispettivamente il 31% e il 6% delle risorse pubbliche totali. Questa scelta riflette quanto indicato dagli orientamenti della Commissione e risente delle necessità di far fronte all'ampliamento dello spazio interessato dalla cooperazione transfrontaliera. In particolare, osservando la distribuzione delle risorse pubbliche italiane all'interno della sezione A si nota come quasi la metà di esse siano concentrate sui tre programmi di cooperazione con Francia -Alpi, Slovenia e Adriatico orientale; mentre per la sezione B ben il 70% della dotazione pubblica italiana sia destinata ai programmi CADSES e MEDOCC. Ciò conferma la grande rilevanza assunta dalla cooperazione verso i paesi dell'area dei Balcani occidentali e del mediterraneo.

Nel complesso, quindi, l'Italia partecipa a 18 programmi di cui otto transfrontalieri, quattro transnazionali e due interregionali (tabella 4.14). Le aree geografiche interessate dai programmi coprono, benché a vario titolo, l'intero territorio nazionale e in alcuni casi le aree eleggibili per le diverse forme di cooperazione si sovrappongono. Più in particolare:

le province e/o le regioni con territori compresi nell'arco alpino risultano interessate dai programmi transfrontalieri Italia-Slovenia, Italia-Austria, Italia-Svizzera, Italia-Francia Alpi e dal programma transnazionale "Spazio Alpino", quest'ultimo in cooperazione con Austria, Francia, Germania e Slovenia;

- tutte le regioni dell'Italia occidentale (comprese Lombardia, Valle d'Aosta, Umbria) sono interessate dal programma di cooperazione transnazionale "Mediterraneo Occidentale" – Medocc, cui partecipano Spagna, Francia, Portogallo, Regno Unito, Grecia e Malta; la Toscana e la Sardegna, inoltre, sono coinvolte dal programma transfrontaliero Italia - Francia Isole;
- alcune province adriatiche sono partner nel programma transfrontaliero Italia – Adriatico orientale in cooperazione con Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Federazione Jugoslava e Albania;
- le regioni del versante occidentale (Lombardia inclusa e Calabria esclusa) partecipano al programma transnazionale CADSES–Europa centrale, adriatica, danubiana e sud orientale, in cooperazione con Austria, Germania, Grecia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia;
- alcune province della Puglia sono partner nei due programmi di cooperazione transfrontaliera con Albania e Grecia;
- le regioni del Mezzogiorno (isole escluse) sono interessate dal programma Archimed di cooperazione transnazionale con Grecia, Cipro e Malta.

Responsabile dell'attuazione di INTERREG III per l'Italia è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che riveste, inoltre, il ruolo di Autorità di gestione e pagamento per i programmi MEDOCC, CADSES e III C-Zona sud.

Per quel che concerne i programmi in cui l'Italia è coinvolta, vi sono da segnalare ritardi nell'attuazione dell'Iniziativa, tanto che per alcuni di essi vi è il rischio di vedere compromessi gli obiettivi della cooperazione e di perdere le risorse finanziarie allocate su di essi. Questa criticità riguarda particolarmente i programmi – transfrontaliero e transnazionale – che interessano la cooperazione del nostro paese con la Grecia (Italia – Grecia e ARCHIMED). Inoltre, le valutazioni intermedie dei programmi mostrano come vi siano problematiche comuni nell'attuazione e gestione dei programmi, sebbene si riscontrino delle differenze imputabili alle diverse tipologie di cooperazione e alle

differenti aree di intervento. Appare opportuno menzionare in particolare alcune questioni emergenti dai rapporti di valutazione per la sezione A, che riguardano: il sistema di gestione dei programmi (talvolta poco adeguato a garantire l'efficacia e l'efficienza dello stesso); le modalità di attuazione del programma rispetto alla selezione dei progetti (ad es. l'adozione di criteri che non consentono di privilegiare la natura transfrontaliera dei progetti) e alle modalità di accesso alle misure (ad es. bandi a "sportello" che potrebbero penalizzare i progetti di maggiore qualità); infine, la difficoltà di realizzare progetti sostenibili nel tempo sia da un punto di vista finanziario che organizzativo o di attivare partenariati adeguati.

Vi è poi l'ulteriore difficoltà di "allineare" la cooperazione con gli strumenti finanziari messi a disposizione per i paesi extra UE. In merito a tale questione vi è anche da sottolineare che la Comunicazione indica, rispetto alla regola dell' $n+2$, una possibilità di deroga allorquando i ritardi siano da imputare alle procedure decisionali degli strumenti finanziari di cooperazione dei paesi esterni. E ancora, vi sono le difficoltà connesse all'adeguamento dei programmi, nei casi in cui ricorre tale questione, all'allargamento e/o per far fronte alle esigenze dettate dalla Comunicazione sulla prossimità.

4.4.2 Lo sviluppo rurale nei programmi INTERREG III: un esame dei programmi e dei progetti

L'esame delle priorità sviluppate dai programmi che interessano l'Italia mostra come la gran parte di essi, sebbene con pesi e strategie differenti, dedichi una certa attenzione al tema dello sviluppo delle aree rurali.

In particolare i programmi transfrontalieri di cooperazione con la Francia ("Alpi" e "Isole"), Svizzera, Austria e Slovenia individuano, nell'asse dedicato allo sviluppo economico dell'area transfrontaliera²⁸, una misura specifica a sostegno dello sviluppo rurale e/o del settore primario. Ad esempio, la cooperazione con le aree alpine elvetiche e francesi prevede di migliorare la competitività del sistema economico transfrontaliero attraverso un approccio unitario e integrato delle attività turistiche, agricole e artigianali; mentre per i programmi di cooperazione con le frontiere austriaca e slovena non si evidenzia il carattere dell'integrazione tra settori nello sviluppo delle aree interessate dal programma. Comunque è possibile rintracciare anche in altre priorità, come quelle in favore della tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, azioni capaci di concorrere allo sviluppo del territorio rurale.

I programmi di cooperazione transnazionale evidenziano una diversa situazione rispetto ai precedenti, sia per gli obiettivi che caratterizzano le due tipologie di cooperazione sia per una più articolata e variegata situazione economica e territoriale delle aree coinvolte dai programmi di cui l'Italia è partner. Tra i programmi, Spazio Alpino sembra essere quello che maggiormente pone attenzione alla valorizzazione economica del settore primario, auspicando un approccio integrato e sostenibile dello sviluppo. Tra le priorità, infatti, vi è quella di promuovere la centralità delle aree alpine anche attraverso un rafforzamento delle funzioni dell'agricoltura (comprese quelle extraprodottrive) e delle capacità di attrazione delle aree rurali localizzate in zone montuose²⁹. Negli altri programmi transnazionali, benché di grado più modesto rispetto agli obiettivi che li caratterizzano, si individuano finalità attinenti allo sviluppo delle aree rurali all'interno di alcune priorità di programma: azioni

²⁸ Vi è da sottolineare che il peso assunto dalla misura/e orientate verso il sostegno del settore primario e/o dello sviluppo rurale all'interno di ciascun asse è comunque abbastanza limitato, essendo invece preponderante nella generalità dei casi il settore turistico e le PMI.

²⁹ In particolare, in Spazio Alpino, vi sono due assi all'interno dei quali si individuano misure rivolte allo sviluppo rurale: l'asse I – Promozione dello "spazio alpino" come spazio competitivo sotto il profilo economico – cui è destinato il 26% circa (31,4 meuro) delle risorse pubbliche del programma e l'asse III – Gestione accorta della natura, del paesaggio e del patrimonio culturale, valorizzazione dell'ambiente e prevenzione dei disastri naturali – dove si concentra il 36% (42,8 meuro) del contributo pubblico complessivo.

di carattere metodologico inerenti lo sviluppo rurale sono oggetto di una misura specifica all'interno di Cadses; mentre Medocc prevede di sviluppare azioni a sostegno alle aree rurali, sebbene non particolarmente significative in termini di risorse finanziarie, attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali e la promozione di opportunità per lo sviluppo delle aree montane e insulari³⁰.

Per valutare più concretamente il contributo di INTERREG III allo sviluppo rurale, si è proceduto all'analisi dei progetti finanziati dai diversi programmi che interessano l'Italia. In particolare, l'attenzione si è concentrata sui programmi della sezione A e B, trascurando invece i progetti di cooperazione interregionale che per obiettivi e risorse finanziarie investite risultano meno significativi rispetto alle finalità specifiche dell'esame in oggetto. Inoltre, dei 12 programmi attivati per le sezioni A e B, sono stati presi in considerazione solo quelli per i quali vi è, al momento attuale, una disponibilità di informazioni dettagliate e omogenee sui progetti finanziati.

Pertanto, l'analisi ha riguardato complessivamente 6 programmi di cui 3 di cooperazione transfrontaliera e 3 di cooperazione transnazionale. In particolare, per i primi sono stati presi in esame i programmi che interessano l'area di confine dell'Italia con la Francia (Alpi e Isole) e la Svizzera; per i secondi sono stati considerati Spazio Alpino, CADSES e MEDOCC (tabella 4.15). In buona sostanza si tratta della metà dei programmi esistenti nel campo transfrontaliero e della quasi totalità del transnazionale (è escluso solo ARCHIMED).

Tabella 4.15 – Progetti di sviluppo rurale finanziati nelle sezioni A e B

Programma	Progetti		Spesa pubblica	Costo totale	Investimento medio (*)	Sviluppo rurale/costo totale del programma
	N.	%	migliaia di euro			%
<i>Sezione A - Transfrontaliero</i>						
Italia - Svizzera	8	20	1.964	3.473	434	4,1
Italia - Francia Alpi	15	37	13.919	17.365	1.158	11,0
Italia - Francia Isole	5	12	7.886	8.226	1.645	7,3
Totale sezione A	28	68	23.769	29.064	1.038	8,2
<i>Sezione B - Transnazionale</i>						
Spazio Alpino	7	17	5.990	13.974	1.996	11,3
CADSES	3	7	8.339	10.116	3.372	4,3
MEDOCC	3	7	nd	5.863	1.954	3,0
Totale sezione B	13	32		29.953	2.304	5,4
Totale sezione A+B	41	100		59.017	1.439	

(*) L'investimento medio è calcolato rispetto al costo totale del progetto

Fonte: elaborazioni sui dati relativi ai progetti approvati per ogni programma

L'esame, che ha riguardato i progetti rivolti al settore agro-forestale e quelli i cui obiettivi coinvolgono azioni attinenti allo sviluppo rurale, ha portato a identificare 41 progetti di cooperazione, di cui 28 (68%) in ambito transfrontaliero e 13 di tipo transnazionale (32%). Rispetto alla numerosità e alla rappresentatività del campione esaminato valgono le seguenti considerazioni:

³⁰ Circa la natura e rilevanza delle priorità che contemplano potenziali azioni riguardanti lo sviluppo rurale, si citano: per Cadses l'asse I (Promozione dello sviluppo territoriale e azioni per la coesione economica e sociale) e l'asse III (Valorizzazione del paesaggio, del patrimonio naturale e culturale) che interessano rispettivamente il 26% (62,5 meuro) e 21% (47,8 meuro) del budget pubblico complessivo destinato al programma; per Medocc invece l'asse I (Bacino del mediterraneo) e l'asse IV (Ambiente, valorizzazione e sviluppo durevole) i quali impegnano rispettivamente l'11% circa (23 meuro) e il 44% circa (85,1 meuro) delle risorse pubbliche del programma.

- l'esame effettuato non è certo esaustivo rispetto all'insieme dei progetti che potenzialmente promuovono lo sviluppo rurale in quanto non sempre si dispone dell'informazione relativa alle aree in cui si prevede di realizzare gli interventi (aree rurali, urbane, ecc.); per questa ragione, come misura prudenziale, sono stati valutati solo quei progetti che prevedono interventi classici di sostegno al settore primario e interventi interamente identificabili come appartenenti allo sviluppo rurale più in generale, orientandosi verso le misure che più specificamente prevedono tali finalità;
- risultano più numerosi i progetti di cooperazione transfrontaliera rispetto a quelli transnazionale in quanto i primi sono maggiormente orientati verso lo sviluppo del settore primario, e più in generale promuovono la competitività economica e l'incentivazione all'impresa soprattutto nel campo dell'innovazione e del turismo;
- degli 8 programmi della sezione A, tre sono stati avviati con notevole ritardo (transfrontalieri con Albania, Paesi dell'Adriatico Orientale e Grecia) e non vi sono ancora progetti selezionati, mentre per i restanti, ossia i transfrontalieri con Slovenia e Austria, non si dispone di informazioni sufficienti per l'analisi³¹;
- nel complesso, sulla base dei dati disponibili si ritiene che i progetti esaminati possano rappresentare ben oltre il 60% dei progetti agricoli e di sviluppo rurale finanziati fino a questo momento con i programmi INTERREG III che coinvolgono l'Italia e che, pertanto, le considerazioni che scaturiscono da tale analisi possono essere ancorate ad un ampio ventaglio progettuale.

I dati analizzati riguardano da una parte le risorse finanziarie investite nei progetti di sviluppo rurale anche in relazione alle diverse tipologie di intervento previste, dall'altra le caratteristiche delle partnership di progetto.

Per quel che concerne le risorse investite, così come si evince dalla tabella 4.15, sono stati finanziati 41 progetti per un costo complessivo pari a 59 milioni di euro distribuiti a metà circa tra i due tipi di cooperazione, con un costo medio dell'investimento pari a 1,4 milioni di euro (un milione se si considera l'investimento pubblico medio), che si riduce a poco più di un milione di euro per i progetti della sezione A, mentre sfiora i 2,3 milioni per la sezione B. Ora, se la cooperazione transnazionale manifesta investimenti unitari superiori alla media, in particolare nel programma CADSES (3,37 meuro), in quella transfrontaliera si registra un "peso" maggiore degli investimenti rivolti allo sviluppo dell'agricoltura: infatti, mediamente, tali investimenti incidono per l'8,2% sul costo totale dei programmi della sezione A, mentre è del 5,4% l'incidenza per la sezione B. Inoltre, se si osservano i singoli programmi, sono quelli che interessano l'area alpina (Spazio Alpino e Italia-Francia Alpi) a far registrare il peso maggiore degli investimenti in campo agricolo e di sviluppo rurale (11%).

Un approfondimento circa la distribuzione delle diverse tipologie di investimento mette in luce come i progetti di cooperazione transfrontaliera siano maggiormente orientati verso interventi di tipo agro-forestale, e quindi più settoriali; viceversa, nella cooperazione transnazionale prevalgono progetti maggiormente diversificati di sviluppo rurale. Infatti, se si osservano i dati riportati in tabella 4.16, si evidenzia quanto segue:

- il 71% dei progetti nella sezione A sviluppa tematiche legate alla produzione e alla valorizzazione del-

³¹ In particolare, per quel che concerne il programma Italia – Slovenia, non è stato possibile acquisire informazioni dettagliate circa i progetti finanziati, anche se dal rapporto di valutazione è possibile evincere come su 80 progetti approvati (spesa totale pari a 67,2 meuro) 2 riguardino direttamente il settore primario (costo totale pari a 1,3 meuro) e 2 lo sviluppo rurale. Di un certo interesse appaiono anche alcuni progetti approvati all'interno della misura 2.2 dedicata alla cooperazione nel settore turistico (complessivamente 12 progetti per un costo totale di 10,1 meuro) tesi a valorizzare le risorse ambientali promuovendo la fruizione delle stesse attraverso servizi e infrastrutture leggere (piste ciclabile, sentieri, ecc). La stessa situazione di difficoltà nell'acquisizione di informazioni dettagliate si è avuta per i progetti di cooperazione Italia – Austria. In questo caso, il rapporto annuale di esecuzione del Programma relativo all'intero anno 2002 ha evidenziato che solo 6 progetti su 93 complessivamente approvati riguardano il settore primario con un impegno (costo pubblico) pari a 2,1 rispetto ad un impegno di 32,2 meuro.

la qualità dei prodotti agro-forestali che interessano il 60% circa delle risorse (17 milioni di euro); il costo medio dell'investimento per queste tipologie varia rispettivamente dai 709.000 euro ai 1.025.000. Solo una quota minoritaria dei progetti finanziati in questa sezione riguardano invece azioni rivolte alla diversificazione (soprattutto nel turismo rurale) e alla valorizzazione e tutela dell'ambiente e del paesaggio;

- di contro nella sezione B, 10 progetti su 13 sono caratterizzati da interventi che riguardano lo sviluppo rurale, impegnano 24 milioni di euro (80% del costo totale dei progetti esaminati); esse interessano diverse tipologie di azioni partendo da quelle di carattere metodologico (approccio allo sviluppo rurale) a quelle riguardanti la diversificazione delle attività imprenditoriali (ad es. artigianato, turismo, ecc.) in aree rurali, le infrastrutture e i servizi nonché azioni volte a favorire l'integrazione sociale (soprattutto delle donne) nelle realtà rurali. L'investimento medio è maggiore rispetto alla sezione A, con valori che oscillano tra l'1,45 e i 2,7 milioni di euro. Tali differenze sono da collegare anche al maggior numero di partner che partecipano ai progetti transnazionali rispetto a quelli di tipo A.

Tabella 4.16 – Numero di progetti, costo totale e costo medio per tipologia di investimento

SEZIONE	Agricoltura e foreste		Sviluppo rurale				Totale	
	Produzione (A.1)	Valorizzazione e qualità (A.2)	Metodologie (B.1)	Diversificazione (B.2)	Infrastrutture e servizi (B.3)	Inclusione sociale (B.4)		Ambiente e paesaggio (B.5)
<i>Sezione A- Transfrontaliero</i>								
numero di progetti	11	9		3			5	28
% numero di progetti	39	32		11			18	100
costo totale (000€)	7.800	9.227		4.910			7.126	29.063
% costo totale	27	32		17			25	100
Costo medio (000€)	709	1.025		1.637			1.425	1.038
<i>Sezione B- Transnazionale</i>								
numero di progetti	2	1	3	4	2	1		13
% numero di progetti	15	8	23	31	15	8		100
costo totale (000€)	3.333	2.530	7.769	10.815	4.050	1.456		29.953
% costo totale	11	8	26	36	14	5		100
Costo medio (000€)	1.667	2.530	2.590	2.704	2.025	1.456		2.304
<i>Totale progetti A+ B</i>								
numero di progetti A+B	13	10	3	7	2	1	5	41
% numero di progetti	32	25	7	17	5	2	12	100
costo totale A+B (000€)	11.133	11.757	7.769	15.725	4.050	1.456	7.126	59.016
% costo totale	19	20	13	27	7	2	12	100
Costo medio A+B	856	1.176	2.590	2.246	2.025	1.456	1.425	1.439

Fonte: elaborazioni sui dati relativi ai progetti approvati per ogni programma

Appare chiaro, dunque, il diverso orientamento dei due tipi di cooperazione: più che dalla diversa impostazione programmatica in assi e misure, le differenze risultano spiegabili alla luce dei diversi bisogni manifestati dalle aree interessate ai diversi programmi. Le zone transfrontaliere, infatti, sono per lo più localizzate in territori montani dove il peso del settore primario è più elevato nell'economia locale e dove gli interventi di sviluppo rurale, pur necessari, richiederebbero una imprenditoria più dinamica o comunque sollecitata da specifiche azioni di animazione territoriale che sono invece assenti. Nelle aree interessate dalla cooperazione transnazionale, invece, sono gli altri settori collegati all'agricoltura che esprimono una domanda più vivace di sostegno allo sviluppo in contesti rurali.

Passando a esaminare la composizione del partenariato sia in termini numerici che tipologici (tabelle 4.17 e 4.18), si evidenzia quanto già implicitamente atteso, vista la diversa natura dei programmi nelle due sezioni A e B: in valore assoluto non vi è una sostanziale differenza nume-

rica rispetto ai soggetti che compongono le partnership di progetto (112 complessivamente per la sezione A e 130 per la sezione B); ma se si rapportano questi dati al numero di progetti nelle due tipologie di cooperazione considerate, il numero medio di partner passa dai 3-6 per la cooperazione transfrontaliera a 10-16 per quella transnazionale. In entrambe le tipologie di cooperazione la compagine è soprattutto di tipo pubblico-istituzionale (Amministrazioni centrali e locali, Università ed enti di ricerca). Inoltre, visto il carattere più marcatamente settoriale e finalizzato a realizzare interventi diretti a incentivare la competitività delle imprese dei programmi transfrontalieri, la composizione del partenariato in queste tipologie di progetti risulta più specializzato rispetto alla cooperazione transnazionale, riscontrando una discreta presenza di imprese singole e/o consorzi e organizzazioni di categoria.

Volendo riassumere quanto evidenziato dall'analisi anche nella prospettiva di un confronto tra le azioni sviluppate con INTERREG III e quelle attuate con LEADER+, si evidenziano i seguenti aspetti:

- le azioni che realizzano i progetti INTERREG III sono, in molti casi, a carattere materiale e ciò li differenzia dai progetti LEADER+ (in particolare quelli di cooperazione) che hanno una natura maggiormente immateriale;
- la dimensione finanziaria dei progetti INTERREG, che in media si attesta intorno a 1,4 milioni di euro, non sembra discostarsi significativamente da quella dei progetti di cooperazione realizzati dall'iniziativa LEADER;
- vi è una concreta possibilità di sviluppare sinergie e integrazioni tra i due programmi non soltanto perché tale obiettivo è auspicato dalla Commissione all'interno della "Comunicazione", ma perché vi è una potenzialità di integrazione degli interventi a sostegno dello sviluppo rurale dimostrata anche dai progetti di cooperazione esaminati. In alcuni di essi si è anche riscontrata la presenza nelle partnership di gruppi di azione locale o, ancora, alcuni progetti presentano una continuità con i progetti LEADER II;
- vi è una significativa presenza di progetti orientati verso lo sviluppo rurale nella cooperazione transfrontaliera, e in particolare nelle aree alpine, dove l'agricoltura riveste ancora un ruolo rilevante da un punto di vista economico e sociale;
- vi sono criticità, in alcuni programmi, collegate all'attivazione di partenariati coerenti e adeguati per il raggiungimento degli obiettivi specifici dell'Iniziativa INTERREG III, conseguenza anche di carenze nell'attività di animazione e/o comunicazione;
- la presenza di regole amministrative e giuridiche differenti tra Stati membri implica difficoltà nell'attuazione dei programmi, superate in alcuni casi dall'adozione di organismi specifici preposti al controllo e al coordinamento del programma (è il caso, ad es. del programma Italia – Svizzera); tali difficoltà crescono in presenza di progetti che coinvolgono partner extra UE e relativi strumenti finanziari predisposti ad hoc, ma che seguono regole e tempi di attuazione differenti.

Va anche ricordato che per il superamento, nella prossima programmazione, di alcuni limiti cui si è fatto cenno innanzi, è stata messa a punto una proposta di regolamento della Commissione per l'istituzione di gruppi europei di cooperazione (European grouping of cross-border cooperation EGCC), con personalità giuridica ben definita, cui gli stati membri aderenti possono delegare sia la predisposizione che l'attuazione delle azioni di cooperazione transfrontaliera³².

³² Per un approfondimento si confronti: Com (2004) 496 del 14/7/2004 Proposal for a regulation [...] establishing a European grouping of cross-border cooperation.

Tabella 4.17 – Composizione del partenariato nei progetti esaminati

SEZIONE	Composizione del partenariato							Totale
	Regioni/ Enti locali	Amminist. Nazionali	Università/ Enti ricerca	Imprese/ Consorzi	Organizz. categorie	ONG/Agenzie sviluppo	Altri partners	
<i>Sezione A - Transfrontaliera</i>								
numero di partner	50	0	26	11	3	1	21	112
%	44		23	10	3	1	19	100
Numero medio di partner per progetto								4
<i>Sezione B - Transnazionale</i>								
numero di partner (*)	47	3	17	4	0	6	50	130
%	37	2	13	3		5	39	100
Numero medio di partner per progetto								10
Totale sezione A+B	97	3	43	15	3	7	71	242
% A+B	40	1	18	6	1	3	30	100

(*) Nella tipologia altri partner sono stati inclusi tutti i partner di progetto appartenenti al programma ADSES perché non rilevabili le diverse tipologie.

Fonte: elaborazioni sui dati relativi ai progetti approvati per ogni programma

Tabella 4.18 – Numero di Paesi che compongono il partenariato dei progetti di cooperazione transnazionale - Sez. B

SEZIONE B	Paesi	di cui terzi	Partner
	numero		
SPAZIO ALPINO	31	12	63
numero progetti	7		
numero medio paesi e partner	4	2	16
CADSES	17	9	30
numero progetti	3		
numero medio paesi e partner	6	3	10
MEDOOC	15	6	37
numero progetti	3		
numero medio paesi e partner	5	2	12

Fonte: elaborazioni sui dati relativi ai progetti approvati per ogni programma

4.5 Alcune considerazioni conclusive

L'analisi svolta sulle tre iniziative evidenzia la similitudine tra i diversi approcci adottati dalle stesse. Essa può essere colta ai seguenti livelli:

- a livello di impostazione – elaborazione di un piano di azione locale da parte di un partenariato e che tenga conto delle effettive esigenze del territorio oggetto di intervento;
- a livello di metodo – diagnosi territoriale iniziale, partecipazione delle popolazioni locali durante tutte le fasi del programma, approccio integrato, condivisione dei risultati con altri contesti territoriali;
- a livello di obiettivo finale, che per tutte e tre le Iniziative coincide con l'avvio ed il consolidamento di percorsi di sviluppo locale autonomi e sostenibili;

La loro attuazione ha rappresentato e sta rappresentando per le realtà territoriali locali, comprese quelle rurali, l'occasione per sperimentare, nei vari settori, tipologie di investimento realmente innovativi, alla loro portata, i quali spesso richiedono una bassa intensità di investimento (variabile strategica per favorire la partecipazione dei privati nelle aree più marginali) e soprattutto di sostenibilità nel tempo. Nello stesso tempo, esse, almeno nel caso LEADER ed EQUAL, hanno permesso la

mobilitazione di quegli attori economici e sociali “esclusi” per diverse ragioni dagli interventi ordinari. Infine, per le finalità perseguite, nonché la tipologia di interventi finanziati, esse si stanno rilevando strumenti indispensabili per creare e consolidare il capitale sociale dei territori coinvolti, che comprende non solo la capacità progettuale e gestionale, ma anche la creazione di reti di relazioni e di concertazione tra soggetti economici, istituzionali e sociali.

Un altro aspetto interessante riguarda la cooperazione. In tutte e tre le iniziative la cooperazione rappresenta un'opzione rilevante per rafforzare lo scambio e la coesione tra i territori coinvolti. Tuttavia è anche da rilevare come sia per il LEADER che per EQUAL la cooperazione rappresenti ancora un'opportunità collaterale. E' una sfida nuova, e, pertanto, il suo utilizzo è ancora embrionale e maggiormente concentrato su investimenti *soft*. Concerne soprattutto attività più immateriali, mentre quelle più complesse, per metodologia e organizzazione sono più trascurate.

Per concludere, forse ancora è carente lo sviluppo ed il consolidamento di sinergie fra le stesse Iniziative. Di fatto, si constata come in molti casi la loro realizzazione, pur interessando gli stessi ambiti territoriali, non ha dato vita a relazioni fra i soggetti promotori. E questo spesso si è tradotto in una sovrapposizione di ambiti di intervento, che, nei casi più estremi, ha generato dei veri e propri “corti circuiti” nella comunicazione fra gli attori coinvolti. Bisogna anche riconoscere, tuttavia, che in alcune realtà rurali si sta sperimentando con successo una certa integrazione tra le tre iniziative comunitarie. Ciò è reso possibile dalla presenza di partnership locali attente alle opportunità offerte dalla programmazione comunitaria e, al tempo stesso, capaci di elaborare e gestire progetti complessi. Il consolidamento di questo capitale umano rappresenta per le aree rurali una nuova risorsa su cui puntare per la prossima fase di programmazione.

Riferimenti bibliografici

Pesce A., Di Napoli R., L'Iniziativa Comunitaria Leader+, in Gatto E., Mantino F., Murano R. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Rapporto 2001/2002, INEA, Roma, 2002.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER+)*, (2000/C 139/05)

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri che definisce gli orientamenti per la seconda fase dell'iniziativa comunitaria EQUAL*, COM (2003) 840 definitivo del 30 dicembre 2003

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione su "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità"*, COM (2003) n. 393 dell'1/7/2003

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 7/5/2001 "Cooperazione interregionale - Sezione C dell'iniziativa comunitaria INTERREG III"*, GU C 141/2 del 15/5/2004

Commissione Europea, *Proposal for a regulation [...] establishing a European grouping of cross-border cooperation*, COM (2004) 496 del 14/7/2004

Commissione Europea, *Commission of the European Communities, Extended Impact Assessment*, COM (2004) 490 Final, Bruxelles, 2004

Zumpano C., Ruolo e funzioni delle Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006, in Mantino F., Gatto E. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*, Rapporto 2000, INEA, Roma, 2001

Saraceno E. (a cura di), *Il percorso LEADER verso l'occupazione*, Osservatorio Europeo LEADER, Bruxelles, 1999.

Mantino F., La progettazione integrata: concentrazione, integrazione e partenariato, in Mantino F. (a cura di), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Il Sole 24ore, Ed. Mediascan, Milano, 2002.

De Fano G., L'iniziativa comunitaria INTERREG III, in Mantino F. (a cura di), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Il Sole 24ore, Ed. Mediascan, Milano, 2002.

ISMERI Europa, *Primo rapporto intermedio di valutazione EQUAL – Settembre 2003*, Roma, 2003.

MIPAF, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, *Indirizzi per l'attuazione della cooperazione nel LEADER+*, Roma, luglio 2004.

Osservatorio Europeo (1999), *La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER, Innovazione in ambito rurale - fascicolo n°4*.

ÖIR – Managementdienste GmbH, *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report*, Bruxelles, 2003.

PARTE II

**LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI PREVISTI A LIVELLO REGIONALE:
APPROFONDIMENTI TEMATICI**

CAPITOLO 5

OCCUPAZIONE RURALE E GIOVANILE

5.1 Le politiche occupazionali nell'ambito degli interventi di sviluppo rurale

Negli ultimi decenni l'agricoltura italiana ha subito un forte processo di riorganizzazione che ha trasformato la struttura produttiva e gli assetti occupazionali del settore. Nell'immediato dopoguerra circa la metà degli occupati era impegnata nell'agricoltura, lo sviluppo del settore industriale prima e, più di recente, di quello terziario hanno ridotto la percentuale degli addetti al 5% degli occupati totali.

La diminuzione degli addetti è un fenomeno tutto sommato naturale che accompagna la crescita e la modernizzazione del settore primario. Oggi, però, questa dinamica sembra destare una certa apprensione per due ordini di ragioni. La prima riguarda le generali dinamiche occupazionali, fortemente condizionate dalle cicliche difficoltà che vive il settore industriale e che hanno fortemente contratto la domanda di lavoro extra-agricolo. La seconda va ricondotta alle peculiarità del modello di sviluppo agricolo europeo che, con la svolta di Cork¹, ha perso l'esclusiva connotazione produttiva per trasformarsi in settore multifunzionale, teso anche e soprattutto allo sviluppo, alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse produttive, ambientali e culturali del territorio. Il nuovo ruolo assegnato alle attività primarie non può prescindere da un'agricoltura e uno sviluppo rurale capaci di offrire condizioni di vita e livelli occupazionali adeguati per gli operatori rurali.

Il ridimensionamento dell'occupazione agricola, per quanto comune a tutta l'Europa occidentale, in Italia ha assunto alcune caratteristiche peculiari, visto il periodo tutto sommato breve in cui si è manifestato (dalla fine degli anni '50 all'inizio degli anni '90) e le conseguenze sull'assetto socio-demografico di un territorio ad urbanizzazione diffusa come quello italiano. Il trasferimento di manodopera dall'agricoltura verso altri settori si è trasformato in un vero e proprio processo di spopolamento delle aree rurali. Ad andar via è stata prevalentemente la frazione più giovane della popolazione, con conseguenze sulla struttura demografica degli addetti al settore, il 40% degli agricoltori italiani ha un'età superiore ai sessantacinque anni.

Una delle novità introdotte da Agenda 2000 riguarda la necessità di contribuire, attraverso il sostegno allo sviluppo rurale, al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro. L'intervento strutturale per l'agricoltura non ha mai riguardato i temi occupazionali, infatti, nonostante i processi di riorganizzazione del settore abbiano portato a una forte contrazione degli addetti, il problema non è mai stato considerato prioritario ai fini dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale. Di recente, con le conclusioni del Consiglio europeo *sull'Occupazione nelle aree rurali nel quadro della strategia europea per l'occupazione*² è stata sancita la centralità del tema occupazionale nella politica di sviluppo rurale. Il ruolo multifunzionale del settore agricolo, i problemi socio demografici di ampi territori comunitari, l'importanza, in termini occupazionali, del settore primario nei nuovi Paesi membri dell'Unione, la riforma della PAC, necessitano di politiche e incentivi che sostengano il mantenimento e la creazione di posti di lavoro.

Nessuno degli interventi proposti dal Regolamento 1257/99 sullo sviluppo rurale è specificatamente destinato a mantenere o creare posti di lavoro. Tutte le misure, in maniera più o meno diretta, possono contribuire a tale obiettivo. Le scelte regionali e le caratteristiche di alcuni interventi hanno

¹ Dichiarazione di Cork - Un territorio rurale vivo. Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork 7-9/11/1996.

² Consiglio Europeo (2003/C 186/03).

però individuato nelle misure volte a favorire la crescita dell'imprenditorialità in agricoltura, la possibilità di rispondere al problema occupazionale delle aree rurali. Nell'ambito della programmazione regionale 2000 - 2006, l'impatto sulla struttura occupazionale è stato essenzialmente demandato agli interventi a favore del ricambio generazionale in agricoltura (premio insediamento giovani, prepen-sionamento), coinvolgendo solo indirettamente le altre misure messe a disposizione dalla normativa comunitaria.

5.2 Le misure tese a favorire l'occupazione rurale e giovanile

Come accennavamo in precedenza, l'intervento di sviluppo rurale finalizzato alla crescita occupazionale, nella maggior parte dei programmi regionali si è tradotto nel favorire l'ingresso di giovani agricoltori.

Il fatto che la programmazione regionale abbia concentrato un obiettivo così ampio esclusivamente su tale misura, pur rispondendo all'esigenza di ringiovanire la risorsa umana del settore, non coglie appieno la volontà del legislatore comunitario di un intervento volto a sfruttare tutte le potenzialità del mondo rurale, al fine di creare opportunità di vita e di lavoro che possano reggere i cambiamenti strutturali che caratterizzano l'agricoltura.

Le misure a favore del ricambio generazionale, rientrando nel filone delle misure tradizionali d'intervento. Hanno il pregio di essere interventi facili da gestire e in grado di assicurare spesa in tempi brevi. Inoltre, visto il loro carattere di premio, sono in grado di produrre impatti diretti sulla platea dei potenziali beneficiari, evitando una dispersione di risorse su obiettivi estremamente diversificati.

Il primo insediamento prevede la concessione di un premio unico e/o l'abbuono per interessi a copertura dei prestiti contratti per l'insediamento, finalizzato ad agevolare la nascita di nuove iniziative imprenditoriali. Possono accedere al sostegno gli agricoltori che risultino in possesso dei seguenti requisiti:

- non abbiano raggiunto il quarantesimo anno di età;
- si insediano per la prima volta in azienda, in qualità di titolari;
- possiedono conoscenze e competenze professionali adeguate a condurre un'azienda agricola;
- conducono un'azienda che sia redditiva e rispetti i requisiti in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali.

Sulla base di quanto previsto dalle norme comunitarie, i primi due requisiti devono essere soddisfatti "al momento in cui viene presa la decisione individuale di concedere il sostegno", fermo restando il fatto che le amministrazioni titolari dei programmi hanno il vincolo di adottare la decisione di concessione del premio entro un anno dal momento dell'insediamento del giovane in azienda. Per quanto riguarda le conoscenze e competenze professionali, la redditività aziendale e il rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, nel caso essi non risultino soddisfatti al momento della concessione dell'aiuto, il giovane deve garantirne il raggiungimento entro tre anni dall'insediamento.

Di recente, con il Reg. (CE) 1783/03 sono state previste modifiche alla misura, fortemente auspiccate dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali italiano³. Queste vanno nella direzione di facilitare il primo insediamento, ammettendo maggiori deroghe al possesso dei requisiti di accesso e consentendo maggiori servizi al giovane che decide di diventare imprenditore agricolo. Le novità

³ *L'Italia nel processo di modifica del Regolamento sullo sviluppo rurale si è fatta portavoce delle richieste del mondo agricolo tese a rafforzare le politiche a favore dei giovani imprenditori, organizzando una Conferenza Europea sui Giovani Agricoltori, svoltasi a Roma il 28 e 29 Marzo 2003.*

regolamentari nascono dall'osservazione che i giovani rappresentano un elemento essenziale nello sviluppo delle zone rurali, pertanto si ritiene prioritario un incentivo per tale categoria e indispensabile rafforzare il sostegno già previsto, in modo da facilitare l'insediamento e l'adattamento strutturale delle aziende. L'aiuto al primo insediamento passa da 25.000 (importo massimo previsto dal Reg.1257/99) a 30.000 euro, nel caso i giovani agricoltori si avvalgano di un Sistema di Consulenza Aziendale correlato al primo insediamento.

Box 5.1 - I Sistemi di consulenza aziendale

I Sistemi di consulenza aziendale sono stati introdotti dal Reg.1782/03 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della PAC e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. Attraverso i sistemi di consulenza aziendale si intende sensibilizzare ed informare gli agricoltori sui criteri di gestione obbligatori relativi ai flussi materiali e sui processi aziendali che hanno attinenza con l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute di piante e animali, il benessere degli animali, la sicurezza sul lavoro. Per i giovani la normativa propone anche sistemi di consulenza collegati al primo insediamento, il cui compito è quello di accompagnare il giovane nella fase di sviluppo e implementazione dell'iniziativa imprenditoriale. I sistemi di consulenza correlati al primo insediamento potrebbero configurarsi anche come piccole agenzie per lo sviluppo d'impresa il cui compito è fornire assistenza, competenze e *know how* specifici.

La misura di prepensionamento, anch'essa finalizzata al ricambio generazionale in agricoltura, è speculare, in termini di beneficiari, a quella di primo insediamento, in quanto si rivolge agli imprenditori agricoli anziani, nello stesso tempo è uno strumento complementare alla nascita di nuove imprese favorendo processi di cessione aziendale. La misura è destinata ad agricoltori e/o lavoratori agricoli ultra 55-enni, che non abbiano raggiunto l'età normale di pensionamento, che siano disposti a cedere la propria azienda e a cessare definitivamente ogni attività agricola a fini commerciali. Il rilevatorio agricolo, che subentra al cedente, si impegna ad aumentare la redditività aziendale in termini di conoscenze e competenze professionali, di superficie, di volume di lavoro o di reddito. Il rilevatorio deve possedere conoscenze e competenze professionali adeguate e deve esercitare l'attività agricola per almeno 5 anni.

La misura di prepensionamento è il primo provvedimento comunitario, emanato a metà anni '70, che sposta il campo di azione della politica agricola europea dalle produzioni al produttore. La misura, riproposta più volte nel corso degli anni, ha riscosso sempre poco successo in Italia, prima di tutto a causa dei vincoli troppo restrittivi posti dal regolamento e dalla programmazione regionale, ma anche perché il potenziale di impatto è stato interpretato in chiave di ammortizzatore sociale a favore delle fasce di lavoratori più colpite dalla riforma della PAC (INEA, 1997), senza tener conto delle potenzialità d'impatto sugli assetti occupazionali del settore agricolo. Infatti, molti sono i PSR che attribuiscono alla misura esclusivamente un obiettivo di integrazione del reddito agricolo.

L'aiuto di prepensionamento si configura come premio di durata non superiore ai 15 anni per il cedente e 10 nel caso il beneficiario sia un lavoratore agricolo. L'aiuto non può essere concesso oltre il 75-esimo anno di età del beneficiario e non deve eccedere la normale età di pensionamento del lavoratore, può anche configurarsi quale pensione complementare o integrativa. L'importo massimo dell'aiuto per i cedenti è pari a 15.000 euro l'anno per un massimo di 150.000, mentre per i lavoratori il corrispettivo annuo non può superare i 3.500 euro per un massimo di 35.000 euro.

Il Reg. 1257/99, rispetto alle impostazioni dell'intervento precedenti, dà la possibilità di interpretare la misura anche nella logica dei nuovi obiettivi di sviluppo rurale, prevedendo la cessione delle aziende a persone fisiche e/o giuridiche per usi extra-agricoli, come attività forestali e creazione di

riserve ecologiche, in maniera compatibile con la tutela o il miglioramento della qualità dell'ambiente e dello spazio naturale. Le potenzialità di impatto di questa nuova interpretazione della misura sono di sicuro interesse sia in termini di sviluppo delle aree rurali sia di opportunità occupazionali per le popolazioni locali.

Per favorire l'occupazione rurale, buona parte dei programmi regionali, oltre alle misure appena descritte, utilizzano la formazione quale strumento fondamentale per favorire e qualificare l'occupazione agricola. La formazione ha l'obiettivo di migliorare le conoscenze e competenze dei lavoratori e delle altre persone coinvolte nell'attività primaria al fine di preparare gli imprenditori agricoli e forestali a gestire la propria attività secondo i più recenti sviluppi della politica agricola europea (riorientamento della produzione, metodi di produzione compatibili con l'ambiente e il paesaggio, qualità delle produzioni, rispetto dei principi di igiene e benessere degli animali, ecc.), ma anche per favorire la creazione di manodopera specializzata.

Nonostante la programmazione regionale si sia basata quasi esclusivamente sugli interventi sopra descritti, il Reg. 1257/99 prevede tutta una serie di strumenti il cui impatto è potenzialmente alto in termini di crescita occupazionale per il mondo rurale. Le misure a favore degli investimenti nel settore agro-alimentare e in quello forestale hanno un alto impatto sul mantenimento e l'ampliamento della base lavorativa nelle aree rurali, ma sono anche finalizzate a stimolare l'imprenditoria giovanile, prevedendo una percentuale più alta della contribuzione comunitaria per progetti di investimento presentati da agricoltori con meno di 40 anni d'età, rafforzata ulteriormente con il Reg. 1783/03, passando dal precedente 5% in più al 10% in più nel caso i beneficiari siano giovani al disotto dei quarant'anni d'età.

Di sicuro interesse sono poi gli interventi previsti dall'art. 33. Dalle misure tese ad agevolare l'imprenditore agricolo nell'espletamento della propria attività (ricomposizione fondiaria, servizi di assistenza, ingegneria finanziaria) a quelle volte a rivitalizzare le aree rurali (servizi essenziali per le aree rurali, ristrutturazione villaggi, infrastrutture, attività turistiche e artigianali), il regolamento offre innumerevoli possibilità di creare occupazione in territori che attualmente non sono in grado di sfruttare appieno il proprio potenziale di sviluppo.

5.3 L'occupazione rurale e giovanile nella programmazione regionale

Oltre la metà dei programmi regionali ha annoverato tra i propri obiettivi strategici quello dell'incremento occupazionale. Nelle Regioni obiettivo 1, tale obiettivo ripercorre tutto il Programma operativo, essendo una delle variabili di rottura dell'intervento dei Fondi strutturali, pertanto tutti gli assi d'intervento, compreso quello in cui sono previsti gli interventi agricoli, incentrano la propria strategia anche sulla creazione di posti di lavoro. Per quanto riguarda le Regioni fuori obiettivo, il fatto che gli interventi di sviluppo rurale prevedano una documento di programmazione al di fuori del Docup⁴, ha fatto sì che gli obiettivi dell'intervento in agricoltura fossero più attenti alle dinamiche produttive che a quelle occupazionali. Tutti i programmi vedono però nelle misure di ricambio generazionale e in quella di formazione la possibilità di agire in termini di posti di lavoro.

La misura di primo insediamento è presente in tutti i programmi regionali, a differenza di quella di prepensionamento, prevista in pochissimi piani e perlopiù legata ad impegni presi nel precedente periodo di programmazione⁵. La misura di formazione è stata prevista da tutti i programmi regionali,

⁴ Documento, cofinanziato dal FESR, che disciplina gli interventi di Sviluppo locale nelle aree dell'Ob. 2 delle Regioni del Centro - Nord.

⁵ Nel periodo di programmazione 1994/99, la misura di prepensionamento, disciplinata dal Reg. 2079/92, faceva parte del pacchetto delle politiche di accompagnamento all'applicazione della PAC.

fatta eccezione per il Molise⁶. La Valle d'Aosta ha invece attivato, l'intervento finanziandolo con aiuti regionali.

Le finalità e le norme di attuazione degli interventi di ricambio generazionale non si discostano dal dettato regolamentare, anche in considerazione del carattere di premio degli strumenti. Tuttavia, molte amministrazioni, al fine di incrementare l'efficacia degli interventi e l'impatto sul settore agricolo hanno optato per una più accentuata gradazione nelle possibilità di accesso al premio concesse ai potenziali beneficiari (INEA, 2003). Le priorità di accesso previste dalla programmazione cambiano secondo le realtà locali e le caratteristiche regionali del settore agricolo: si va da obiettivi strettamente economici come l'ammodernamento della struttura aziendale, a quelli di più ampio respiro che tengono conto di problematiche quali il ricambio generazionale, i fenomeni di spopolamento delle aree rurali, la rivitalizzazione delle aree interne e marginali. Per quanto il premio per il primo insediamento abbia un sicuro impatto sulle problematiche occupazionali, l'impostazione programmatica nelle Regioni italiane sembra enfatizzare soprattutto altri effetti dell'intervento.

Diversi programmi incentrano gli obiettivi della misura anche in relazione alla localizzazione dell'azienda (privilegiando le aziende in zone montane e svantaggiate), alle sue caratteristiche economiche, favorendo particolari ordinamenti produttivi aziendali, o a quelle del conduttore, in questo caso privilegiando soprattutto i beneficiari più giovani, le donne o gli agricoltori a titolo principale.

In alcune Regioni, soprattutto in quelle del Centro e del Sud Italia (Puglia, Calabria, Lazio, ecc.), l'impostazione della misura stabilisce priorità per progetti che accanto all'insediamento prevedano un piano di miglioramento aziendale (PMA) che contempli l'attivazione di altre misure: investimenti nelle aziende agricole, prepensionamento, misure di sviluppo rurale (tra queste soprattutto ricomposizione fondiaria). In tal modo si intende garantire al giovane non solo l'insediamento ma anche la possibilità di avviare l'impresa, incentivando l'ammodernamento aziendale e contribuendo ai costi da esso derivanti.

Altre Regioni (Veneto, Piemonte, ecc.) prevedono come requisito di accesso l'impegno, da parte del nuovo imprenditore, all'impiego di una o più unità di lavoro in azienda. Mentre Abruzzo e Molise prevedono priorità di accesso al contributo per le imprese tra i cui obiettivi è previsto l'aumento dei livelli occupazionali.

In molti programmi, infine, l'attenzione all'imprenditoria giovanile è garantita attraverso una serie di priorità previste nell'accesso alle misure da parte dei giovani agricoltori. Le priorità attribuite ai giovani agricoltori nei programmi sono estremamente diversificate tra loro. Basilicata e Calabria sembrano privilegiare la figura del giovane agricoltore nell'attivazione di tutte le misure rivolte alle aziende. Nelle Regioni del Centro - Nord, la preferenza accordata è forte nella misura a) Investimenti nelle aziende agricole, anche perché legata alla percentuale di contributo più alta per i giovani prevista dal Reg. 1257/99.

Per quanto riguarda la misura di formazione, numerose Regioni prevedono una formazione specifica per i giovani, finalizzata all'acquisizione delle competenze necessarie alla conduzione di un'azienda agricola o per agevolare i giovani al primo insediamento nell'acquisizione del requisito, essenziale per l'ottenimento del premio, delle competenze e conoscenze professionali adeguate. I PSR di Trento e della Liguria sono gli unici che come obiettivo generale della misura prevedono tra l'altro anche un effetto occupazionale dell'intervento. Va anche segnalato il caso delle Regioni Sicilia e Basilicata, le cui misure di formazione, anche se con modalità differenti, sono state destinate esclusivamente ai beneficiari delle misure di primo insediamento.

⁶ In realtà anche il POR Puglia non prevedeva la misura c) ma una misura trasversale di formazione destinata a tutti i settori d'intervento programmati a cui contribuivano, finanziariamente, tutti i Fondi strutturali. Ritardi e difficoltà nell'attuazione di una siffatta misura, hanno fatto optare, in occasione della revisione di medio termine del POR, per una misura specifica di formazione per il settore agricolo cofinanziata dal FEOGA.

A confermare la forte attenzione della politica regionale ai temi del ricambio generazionale in agricoltura sono le risorse stanziare per l'attivazione, oltre il 7% delle risorse pubbliche dei Programmi sono state destinate a tali interventi. Regioni come il Veneto, Piemonte, Molise e Sicilia hanno puntato fortemente sulle misure di ricambio imprenditoriale, riservando a tali interventi circa il 10% del budget totale.

Tabella. 5.1 - Le risorse destinate alle misure agli interventi a favore dell'occupazione rurale e giovanile (risorse pubbliche)⁷ - milioni di euro

Regioni	Primo insediamento (a)	Prepensionamento (b)	Formazione (c)	Misure per il ricambio imprenditoriale (d)=(a)+(b)+(c)	Spesa pubblica programmata totale (e)	(f)=(d/e)
Piemonte	70,00	8,00	4,00	82,00	858,50	0,10
Valle d'Aosta	4,70	1,61	-	6,32	119,10	0,05
Lombardia	9,30	-	0,08	9,38	805,40	0,01
P.A. Bolzano	5,85	0,01	0,75	6,61	265,90	0,03
P.A. Trento	6,02	-	4,02	10,04	210,20	0,05
Veneto	62,96	5,32	5,76	74,04	666,60	0,11
Friuli V.G.	18,34	-	1,02	19,36	213,00	0,09
Liguria	11,36	0,01	10,15	21,52	210,70	0,10
Emilia Romagna	75,63	-	7,04	82,67	852,20	0,10
Toscana	60,90	3,26	2,96	67,12	730,40	0,09
Umbria	17,89	0,47	1,52	19,88	402,60	0,05
Marche	16,98	2,96	2,96	22,90	450,80	0,05
Lazio	44,34	-	4,81	49,15	585,40	0,08
Abruzzo	24,13	0,87	2,60	27,60	292,60	0,09
Totale PSR	428,41	22,50	47,67	498,58	6.663,40	0,08
Molise	8,85	2,00	-	10,85	133,50	0,08
Campania	73,70	0,65	10,40	84,76	1.107,80	0,08
Puglia	40,00	4,13	-	44,13	1.101,40	0,04
Basilicata	12,01	2,61	2,00	16,62	546,70	0,03
Calabria	37,77	-	-	37,77	1.119,70	0,03
Sicilia	143,02	5,71	22,00	170,73	1.936,20	0,09
Sardegna	82,00	-	12,00	94,00	1.215,90	0,08
Totale Reg. Ob.1	397,35	15,10	46,41	458,85	7.161,10	0,06
Totale⁸	825,75	37,60	94,08	957,43	13.824,50	0,07

Fonte: Regioni - POR e PSR

Il peso delle misure a favore del ricambio generazionale è più accentuato nelle regioni dell'Italia Centro - Settentrionale, dove incide per oltre il 7,5% del valore dei PSR, nonostante le risorse a disposizione delle Regioni obiettivo 1 siano di gran lunga superiori.

Oltre l'86% delle risorse previste per le misure di ricambio generazionale è destinato alla misura b) primo insediamento dei giovani agricoltori. A puntare sulla formazione sono soprattutto la Sicilia con oltre 22 milioni di euro previsti e la Liguria, il cui stanziamento ammonta ad oltre 10 milioni di euro.

Alle risorse, direttamente attribuite al tema dell'imprenditoria giovanile, andrebbero aggiunte quelle che, attraverso i sistemi di contribuzione pubblica più alta o specifiche priorità, vanno a tutto beneficio del giovane agricoltore. Queste risorse saranno però quantificabili solo nelle fasi conclusive di applicazione dei Programmi.

⁷ Le misure di primo insediamento e di prepensionamento non prevedono quote contributive private, a differenza della misura di formazione che prevede anche una quota di finanziamento privato.

⁸ Il peso delle misure tese a favorire l'occupazione nelle aree rurali per le Regioni Ob. 1 è calcolato sul insieme delle risorse messe a disposizione dal POR e dal PSR.

5.4 Lo stato di avanzamento finanziario degli interventi

La misura di primo insediamento dei giovani agricoltori è stata avviata in tutte le Regioni. Per l'attivazione, la programmazione regionale si è mossa secondo diverse modalità, prevedendo in alcuni casi un bando periodico (senza particolari criteri temporali), in altri una procedura annuale o a sportello, avviata da un bando, reiterato periodicamente. Il bando annuale è particolarmente utilizzato dalle Regioni del Centro - Nord, i cui PSR sono legati alla procedura di bilancio annuale propria del FEOGA Garanzia.

La misura di prepensionamento è stata avviata soprattutto per far fronte agli impegni presi nel precedente periodo di programmazione a carico del Reg. 2079/92. Più articolata risulta la procedura di attivazione della misura di formazione. Infatti le modalità di intervento sono estremamente diversificate fra Regioni articolandosi in: corsi di formazione e *stages*, tutoraggio aziendale, formazione individuale finanziata attraverso *vaucher* formativi. La modalità di intervento determina anche la tipologia del destinatario finale della misura e dell'importo erogato. Infatti nel caso di corsi di formazione e *stages* a beneficiare dell'intervento è il formatore con un contributo pubblico che va da un minimo di 25.000 ad un massimo di 100.000 euro. Negli altri casi il contributo va direttamente a chi usufruisce dell'attività formativa, attraverso *vaucher* il cui importo varia tra i 500 e i 6.000 euro per beneficiario.

Tabella. 5.2 - Avanzamento della spesa per Regione (valori in milioni di euro)

Regioni	Spesa 2000 - 2003			Totale spesa	Percentuale di spesa sulle risorse programmate
	Primo insediamento	Prepensionamento	Formazione		
Piemonte	40,23	0,64	2,13	43,00	0,52
Valle d'Aosta	2,25	0,01	-	2,26	0,36
Lombardia	6,55	-	0,06	6,61	0,70
P.A. Bolzano	3,20	-	0,35	3,55	0,54
P.A. Trento	3,14	-	0,26	3,40	0,34
Veneto	37,90	1,15	1,41	40,45	0,55
Friuli Venezia Giulia	14,25	-	0,10	14,35	0,74
Liguria	11,51	-	6,99	18,50	0,86
Emilia Romagna	57,12	-	2,66	59,78	0,72
Toscana	62,13	0,43	0,05	62,61	0,93
Umbria	24,76	-	0,27	25,03	1,26
Marche	13,45	0,57	0,09	14,11	0,62
Lazio	38,94	-	0,89	39,83	0,81
Abruzzo	22,47	-	0,93	23,40	0,85
Totale PSR	337,90	2,81	16,20	356,90	0,72
Molise	1,30	0,03	-	1,32	0,12
Campania	29,25	0,01	2,40	31,66	0,37
Puglia	28,35	0,07	-	28,41	0,64
Basilicata	1,20	0,02	-	1,23	0,07
Calabria	33,99	-	-	33,99	0,90
Sicilia	25,29	0,25	5,58	31,12	0,18
Sardegna	25,61	-	-	25,61	0,27
Totale Reg. Ob.1	144,98	0,37	7,98	153,33	0,33
Totale	482,88	3,18	24,18	510,24	0,53

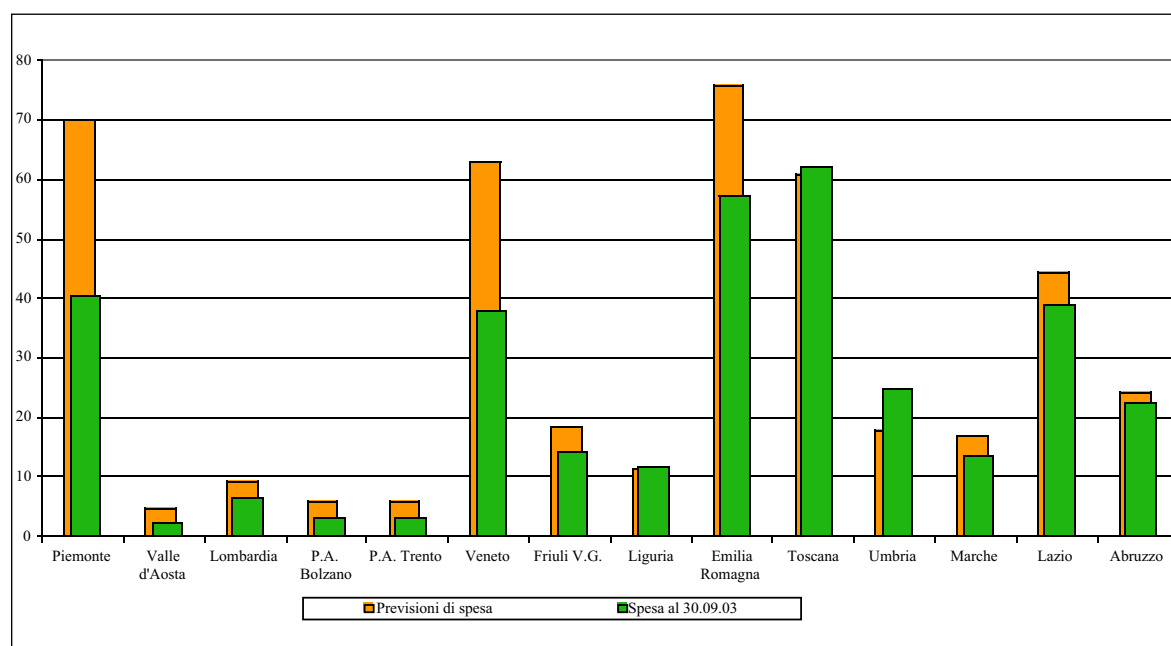
Fonte: Rapporti annuali di esecuzione dei POR e dei PSR, AGEA

La spesa per le misure analizzate è di 510 milioni di euro, pari al 53% delle risorse previste a favore degli interventi che incidono sul ricambio imprenditoriale. A presentare ottimi livelli di avanzamento (72%) sono soprattutto le aree del Centro - Nord, anche perché in tali Regioni le misure

sono partite con circa due anni di anticipo rispetto a quanto successo nelle Regioni obiettivo 1, dove un avvio ritardato dei Programmi fa registrare i primi pagamenti nel 2002.

Le Regioni fuori obiettivo hanno già utilizzato gran parte delle risorse disponibili (figura 5.1), soprattutto in relazione alla misura di primo insediamento. Come già era accaduto nella programmazione 1994/99, i primi anni di applicazione dei programmi concentrano la propria spesa sulle misure di più facile gestione, limitando di fatto l'utilizzo di tali interventi negli anni successivi. L'applicazione della misura b) nei prossimi anni risentirà delle poche risorse disponibili, non in grado di soddisfare la domanda di primo insediamento. Il premio è comunque una determinante nella scelta di diventare imprenditore agricolo, una chiara politica tesa a frenare l'invecchiamento degli addetti e lo spopolamento delle aree rurali dovrebbe poter garantire costantemente idonei strumenti di accompagnamento. Va comunque evidenziato che proprio per evitare una discontinuità nella *policy*, alcune regioni dell'Italia Centro - Settentrionale (Veneto, Piemonte), dove la strategia d'intervento nel settore agricolo trova uno dei suoi punti di forza nelle misure a favore del ricambio generazionale, hanno di recente attivato risorse proprie a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, con specifici aiuti di Stato.

Figura 5.1 - La spesa della misura insediamento giovani agricoltori rispetto alle risorse totali disponibili per il periodo 2000/06



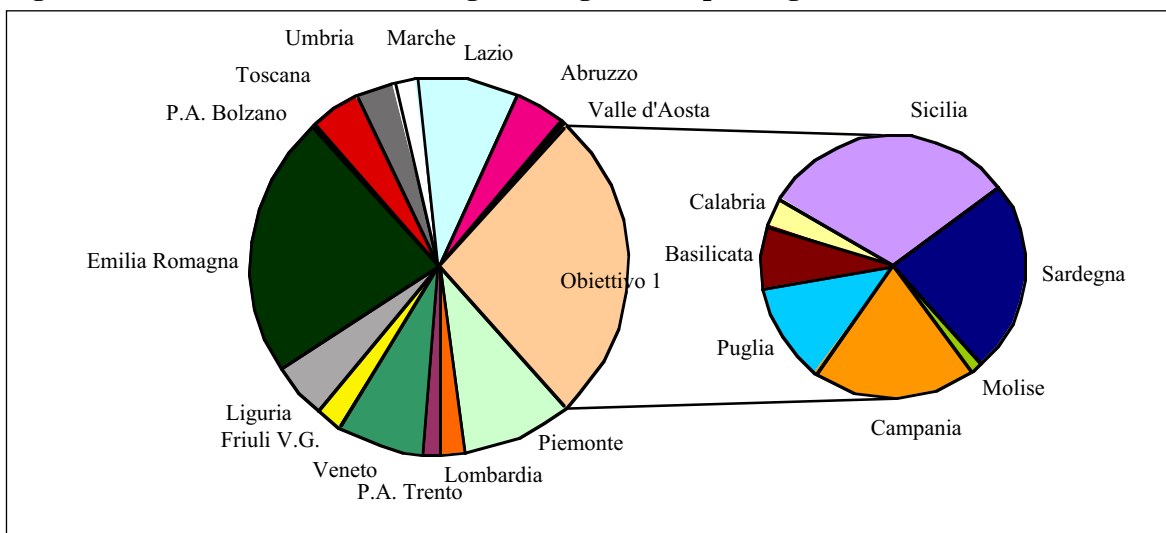
Fonte: AGEA

Decisamente più bassi sono i livelli di efficienza nelle Regioni obiettivo 1, nelle quali la spesa si attesta a circa il 33% del programmato. Il dato delle regioni meridionali è influenzato dai bassi livelli di spesa della Basilicata, in cui la misura ha risentito di una procedura che assoggettava la concessione del premio alla frequenza di un corso di formazione, cofinanziato dalla omonima misura POR, e del Molise dove invece i pagamenti sono stati influenzati dalla procedura che legava il premio di primo insediamento ad un progetto d'investimenti aziendali. Particolarmente elevato, invece, appare il dato di spesa di Calabria e Puglia. Per queste Regioni la misura a favore dell'imprenditoria giovanile ha fortemente contribuito al raggiungimento dei livelli di spesa volti ad evitare il disimpegno automatico delle risorse.

5.5 I nuovi imprenditori: caratteristiche dei beneficiari⁹

L'adesione alla misura di primo insediamento sembra far emergere una generale tendenza a creare imprenditorialità in agricoltura. Nei primi tre anni di applicazione dei programmi cofinanziati dal FEOGA si sono insediati oltre 21.000 giovani imprenditori, il 69% dei quali nelle Regioni del Centro - Nord. Il maggior numero di domande si registra in Piemonte, Emilia Romagna, Lazio e, per le Regioni meridionali in Sicilia e Sardegna (figura 5.2).

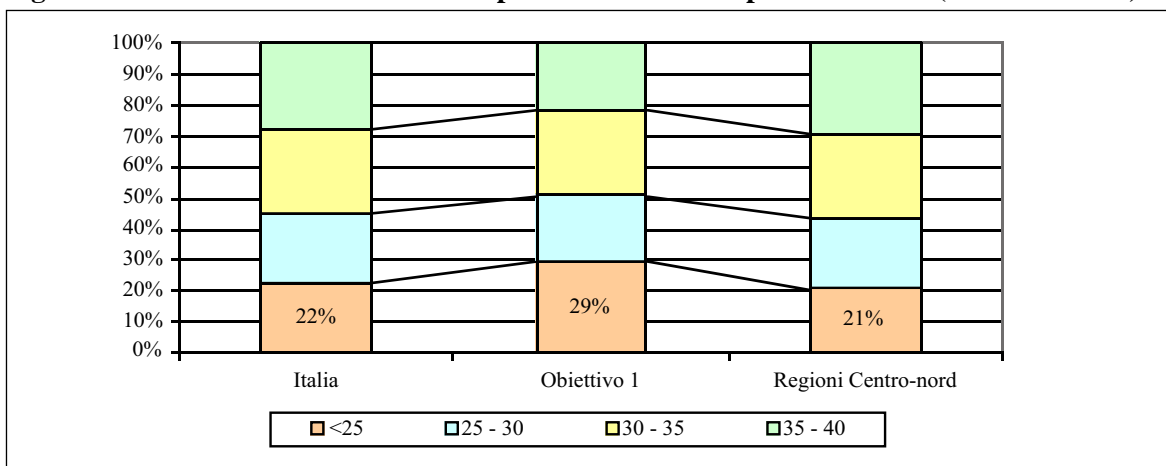
Figura 5.2 - Beneficiari della misura giovani agricoltori per Regione (2000 - 2002)



Fonte: Regioni - Relazioni annuali di attuazione dei PSR e dei POR parte FEOGA

I beneficiari hanno un'età compresa tra i 30 e i 40, anche se nelle regioni meridionali si registra una più alta adesione, in termini percentuali, di beneficiari con età inferiore a 25 anni (figura 5.3). Infatti rispetto ad una media nazionale del 22% di tale tipologia di beneficiari, le Regioni Ob.1 registrano valori pari al 29%, percentuale che in Puglia sale al 46%.

Figura 5.3 - I Beneficiari della misura di primo insediamento per classe d'età (anni 2000-2002)*



* Mancano i dati relativi alle Regioni Molise e Sicilia

Fonte: Regioni, Relazioni annuali di attuazione dei PSR e dei POR parte FEOGA

⁹ I dati analizzati nel presente paragrafo sono desunti dalle Relazioni annuali di esecuzione (triennio 2000-2003) dei PSR e dei POR parte FEOGA (documento STAR VI/43512/02).

Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali delle aziende, è possibile notare sensibili differenze tra Regioni dell'Ob. 1 e quelle dell'Italia Centro - Settentrionale. Una prima differenza deriva dalla localizzazione delle aziende: nelle Regioni fuori obiettivo solo 38 aziende su 100 sono localizzate in zone svantaggiate – oltre la metà di queste si trovano in zona montana – a differenza del 77% registrato nelle aree meridionali. La seconda riguarda le caratteristiche dell'orientamento tecnico - economico prevalente delle aziende in cui è avvenuto il primo insediamento. L'attività produttiva aziendale segue il tradizionale panorama agricolo italiano, nelle Regioni settentrionali le aziende sono perlopiù zootecniche (bovini da latte), miste e orticole in quelle meridionali.

Risultati interessanti emergono anche dall'analisi dei pochi dati a nostra disposizione, limitati peraltro alle Regioni del Centro - Nord, degli interventi a favore degli investimenti aziendali (misura a) per classe d'età dei beneficiari. Oltre la metà degli interventi (tabella 5.3) ammessi a cofinanziamento riguarda imprenditori agricoli con meno di 40 anni d'età, percentuale che supera l'80% in Veneto e in Piemonte.

Tab. 5.3 - La domanda d'investimenti aziendali da parte di giovani sotto i 40 anni (2000-02)

Regioni	Giovani		Totale misura a		% domande giovani (a/c)	% investimento giovani (b/d)
	Nr. Domande (a)	Investimento totale (000) (b)	Nr. Domande (c)	Investimento totale (000) (d)		
Piemonte	2.603	153.457	3.148	185.173	83	83
Valle d'Aosta ¹⁰	-	-	-	-	0	0
Lombardia	376	74.861	1.115	212.620	34	35
P.A. Bolzano	-	-	75	15.013	0	0
P.A. Trento	1.851	36.496	3.546	66.463	52	55
Veneto	1.107	154.586	1.241	172.121	89	90
Friuli V.G.	294	32.897	377	40.195	78	82
Liguria	462	19.983	2.591	104.267	18	19
Emilia Romagna	681	86.050	2.131	261.590	32	33
Toscana	344	26.514	704	62.973	49	42
Umbria	111	18.606	294	63.720	38	29
Marche	506	71.948	864	129.732	59	56
Lazio	547	53.607	1.123	135.803	49	40
Abruzzo	84	12.907	143	22.682	59	57
Totale PSR	8.966	741.912	17.352	1.472.351	52	50

Fonte: Regioni - Relazioni annuali PSR

Sull'adesione alla misura a) ha sicuramente influito la priorità per i giovani imprenditori prevista dalla maggior parte dei Programmi e, in alcuni casi, anche l'obbligo di presentare un progetto d'investimenti a valere su tale misura per beneficiare del premio. Infatti la percentuale di beneficiari sotto i 40 anni diminuisce (Emilia Romagna e Toscana) laddove i giovani concorrono senza particolari preferenze rispetto al resto dei potenziali beneficiari; unica eccezione la Lombardia dove la percentuale di giovani beneficiari è particolarmente bassa, nonostante il PSR preveda una priorità per i giovani agricoltori aderenti alla misura investimenti e legghi l'insediamento alla presentazione di un progetto d'investimento.

I primi dati emersi dal monitoraggio ci danno il quadro di un'imprenditorialità vivace ed attenta alle dinamiche di mercato dell'agricoltura. Non a caso, nonostante le procedure di attuazione delle misure tendano a favorire il ricambio generazionale in zone montane o svantaggiate, a beneficiare

¹⁰ In Valle d'Aosta la misura a), nonostante sia inserita nel PSR è finanziata attraverso Aiuti di Stato. Non è stato dunque possibile riportare i dati relativi a tale Regione.

sono state soprattutto imprese situate in aree non soggette a restrizioni produttive derivanti dalle caratteristiche idro - geologiche o climatiche del territorio e quindi più adatte ad un'attività produttiva di tipo intensivo. Anche la scelta produttiva sembra privilegiare gli orientamenti che meglio rispondono alle attuali tendenze di mercato.

In termini di impatto sull'obiettivo occupazionale, la misura di primo insediamento ha finora ben risposto all'esigenza di creare opportunità di lavoro nelle aree rurali. Il processo di ricambio generazionale in 21.000 unità produttive e, quindi, la permanenza di queste aziende sul mercato è un risultato di tutto rispetto per un settore dove è altissimo il livello di mortalità delle imprese. Non sono a nostra disposizione dati sulle unità di lavoro che si presume impiegare in azienda, ma gli orientamenti produttivi privilegiati dai nuovi imprenditori sono anche quelli a più alto fabbisogno lavorativo.

Pochissimi sono i dati a nostra disposizione per quanto riguarda le altre misure prese in considerazione nel presente capitolo. I beneficiari della misura di prepensionamento sono 232, la cui età è compresa tra i 55 e i 60. Le cessioni hanno reso disponibili oltre 6.000 ettari di terreno.

L'attuazione della misura di formazione in diverse Regioni è stata utilizzata quasi esclusivamente per l'acquisizione di competenze necessarie a condurre un'azienda agricola. A beneficiare di tale intervento sono stati 12.152 agricoltori. Mentre in generale hanno beneficiato di interventi formativi oltre 25 mila lavoratori agricoli, un dato di tutto rilievo, soprattutto in relazione ad un'attività in continua evoluzione, e dal punto di vista strutturale e da quello strettamente gestionale, così come si presenta l'agricoltura moderna.

5.6 Dall'imprenditoria giovanile all'occupazione rurale

Più volte abbiamo ribadito come l'obiettivo del mantenimento e della creazione di occupazione nelle aree rurali sia stato perseguito essenzialmente attraverso interventi a favore del ricambio generazionale. Tali interventi, per quanto efficaci, non sono gli unici atti a generare occupazione. Le misure tese a migliorare la competitività (attraverso la riorganizzazione e la ristrutturazione delle aziende) del settore agro - alimentare e quelle volte a favorire la valorizzazione e la rivitalizzazione delle aree rurali potrebbero avere un forte impatto in termini di occupati.

La programmazione regionale ha individuato anche in altre misure del Reg. 1257/99 un potenziale impatto. Un forte ruolo di incentivo è assegnato alla misura g) "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli". Tale misura, soprattutto nel caso sia rivolta ad aziende di piccola e media dimensione, garantisce lavoro e contribuisce a mantenere la vitalità dei territori rurali.

Estremamente interessante è la scelta che hanno fatto alcune Regioni di indicare, tra le misure che concorrono all'obiettivo occupazionale quelle tese alla diversificazione dell'attività agricola e alla valorizzazione dei territori rurali previste dall'art. 33 del Reg. 1257/99. Dall'analisi dei programmi emerge la consapevolezza che solo una comunità locale vivace può favorire il mantenimento della struttura demografica e di un'economia competitiva. Riuscire nel tentativo di ottenere reddito dall'attività di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e del territorio rurale o favorire l'integrazione del reddito degli addetti agricoli attraverso attività artigianali e turistiche o valorizzando la funzione ambientale che gli agricoltori spesso svolgono, porterebbe ad un rafforzamento della competitività delle aree rurali, contribuendo a mantenere e a creare posti di lavoro. In ogni caso tali misure, malgrado le ampie potenzialità di impatto, risultano residuali nell'applicazione della strategia regionale, soprattutto per le poche risorse loro attribuite.

Dai Programmi emerge in maniera evidente lo scarso coordinamento delle misure messe a disposizione dalla normativa in termini di raggiungimento dell'obiettivo in discussione. L'ampliamento

delle maglie occupazionali del settore agricolo anche se richiamato continuamente, non trova una strategia d'intervento coordinata, basata magari su progetti integrati o pacchetti d'intervento capaci di fornire strumenti e servizi finalizzati.

5.7 Alcune considerazioni conclusive

La contrazione dell'occupazione agricola ha raggiunto livelli tali da risultare dannosa, prima di tutto per i fenomeni di abbandono delle aree rurali, soprattutto quelle più marginali, ma anche per l'attività primaria stessa. Infatti, in molte aree del Paese si registrano difficoltà nel reperimento di manodopera specializzata per certi comparti produttivi o in alcuni periodi dell'anno.

La programmazione delle politiche di sviluppo rurale nel periodo 2000 - 2006 aveva a disposizione un'ampia varietà di interventi che, in maniera più o meno diretta, potevano contribuire ad arginare il fenomeno. In realtà l'obiettivo occupazionale è stato sottovalutato in modo rilevante in quanto si è perseguito esclusivamente con poche misure.

Inoltre, mutuando l'esperienza degli altri settori dell'economia, l'incremento occupazionale è il risultato di una politica trasversale incentrata non solo sugli interventi tesi a stimolare l'imprenditorialità, ma anche intervenendo sugli aspetti socio - economici del territorio, di particolari ambienti culturali e così via. Pertanto qualsiasi intervento intrapreso deve tener conto di tutta una serie di elementi che vanno dalla formazione specifica alle condizioni economico - sociali dei potenziali beneficiari. Una politica efficace è basata su strategie integrate di intervento che, oltre a creare le opportunità occupazionali, accompagnino l'attività dell'imprenditore o del lavoratore agricolo.

Alcune Regioni hanno tentato di proporre, nei limiti delle disposizioni di attuazione del Reg. 1257/99, il coordinamento della misura a favore dell'imprenditoria giovanile con altre misure, per offrire al nuovo imprenditore, oltre al premio, anche risorse per migliorare o realizzare la propria idea imprenditoriale, la formazione, l'assistenza tecnica, ecc.. Infatti, uno dei maggiori ostacoli all'ingresso in agricoltura sono proprio gli alti costi di installazione dell'impresa a cui si aggiunge il problema degli effetti distorsivi della PAC sul costo e la disponibilità di terra e corpi aziendali. Quote e diritti di produzione hanno determinato da un lato la rivalutazione dei terreni agricoli, dall'altro limitano la scelta di destinazione dell'azienda, soprattutto nei casi in cui su di essa non siano presenti diritti e quote già acquisite. Un intervento integrato, basato sulle misure strutturali, garantisce al giovane oltre alla quota di beneficio per l'installazione, prevista dal premio per il primo insediamento, anche aiuti garantiti per le spese di investimento a cui, in una visione globale del problema di accesso all'attività, avrebbero potuto legarsi interventi a garanzia della ricomposizione fondiaria, per la formazione, di ingegneria finanziaria, e così via.

Le stesse misure di cessazione (pre pensionamento) e di primo insediamento raramente risultano collegate, mentre avrebbero potuto essere attivate in maniera complementare. In questo caso ad ogni cessazione sarebbe corrisposta una nuova attività agricola o di diversificazione tesa a creare occupazione e reddito nelle aree rurali.

Calabria e Sicilia hanno inserito, anche se con modalità differenti, l'intervento nella Progettazione Integrata. In Calabria la misura entra nel pacchetto di progettazione sia dei Progetti Integrati di Filiera (PIF) sia dei Progetti Integrati in Ambito Rurale (PIAR), nei primi al fine di accompagnare il giovane imprenditore nella propria attività produttiva ed imprenditoriale, nei PIAR per creare opportunità economiche diversificate nelle aree rurali. In Sicilia quei PIT, il cui territorio è legato a forti elementi di ruralità (Monti Iblei, in provincia di Ragusa, e Magazzolo - Platani nell'Agrigentino), hanno inserito l'intervento in una strategia di sviluppo integrato di aree ad alto valore naturalistico; mentre il PIT del comprensorio di Gela, area il cui il problema occupazionale è quanto mai pressante, ha dato alla misura un forte contenuto strategico in tema di opportunità e diversificazione occupazionale.

Apriamo il capitolo abbiamo accennato all'inversione di rotta delle politiche agricole in tema di occupazione. Il ruolo multifunzionale dell'attività agricola, le tendenze socio demografiche delle aree rurali, le esigenze di tutela e valorizzazione dell'ambiente necessitano non solo di imprenditori ma anche di "imprese naturali" capaci di produrre reddito e di creare opportunità occupazionali. L'occupazione agricola va incentivata attraverso interventi integrati tesi a rafforzare la competitività delle aree rurali, soprattutto in riferimento alle dinamiche del settore agricolo.

L'ingresso di giovani e le misure che accompagnano le nascenti unità produttive garantiscono la possibilità di mantenere e creare occupazione. D'altra parte è necessario uno sforzo teso a favorire la diversificazione del settore primario per rilanciare tutte quelle attività legate al mondo rurale, il cui impatto va ben oltre gli effetti diretti sull'occupazione, contribuendo alla rivitalizzazione socio - economica di territori altrimenti destinati al declino.

Nonostante la normativa metta a disposizione una serie di strumenti che la programmazione regionale può utilizzare, a seconda delle proprie esigenze, per favorire un intervento sempre più indirizzato alla creazione di nuova occupazione, è necessario uno sforzo ulteriore anche in ambito comunitario, non solo quindi nell'approccio regionale, al pari di quanto fatto per favorire altri punti specifici della politica agricola (qualità, rispetto delle norme, eco - condizionalità, ecc.), soprattutto in vista degli obiettivi di crescita occupazionale che si è data l'UE¹¹. Non è necessario prevedere strumenti specifici, basterebbe che quelli attualmente esistenti siano indirizzati, con priorità o specifiche modulazioni delle risorse, a favorire gli interventi che creino o mantengano posti di lavoro, questo in prospettiva anche delle situazioni che si troveranno a vivere le aree rurali dell'Europa con l'ingresso dei nuovi Stati Membri dell'Unione Europea. I processi di coesione economica passano per la ristrutturazione di tutti i settori produttivi. Tali processi tenderanno a ridurre i lavoratori agricoli, creando effetti sociali di non poco conto. Le politiche di sviluppo rurale avranno il compito di contenere le tensioni sociali della riforma del settore nei nuovi Paesi ma anche in quelli della vecchia Unione, dove il problema dell'occupazione agricola investe sì elementi differenti, ma crea comunque delle situazioni di emergenza.

¹¹ Il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), ha fissato l'obiettivo di raggiungere un tasso di occupazione complessivo pari al 65% nel 2005 e al 70% nel 2010 (COM 2000/7).

Riferimenti bibliografici

CNEL *Osservazioni e proposte concernenti «Previsioni, tendenze ed evoluzione relative all'impiego del fattore umano e del reddito in agricoltura con particolare riguardo all'occupazione giovanile»*, Assemblea 5 febbraio 1985, n.203/150. CNEL, Roma , 1985.

Commissione Europea *Dichiarazione di Cork - Un territorio rurale vivo*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork 7-9/11/1996, 1996.

European Commission *Extended impact assessment rural development policy post 2006* parts 1-3. EC Agriculture DG, Brussels, 2004.

INEA *Insediamiento e permanenza dei giovani in agricoltura*, Rapporto 2001/2002. INEA, Roma, 2003.

INEA *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, il quadro degli interventi in Italia*, Rapporto 2001/2002. INEA, Roma, 2002.

INEA *L'applicazione del regolamento (CEE) n.2079/92 in Italia - Primo rapporto di valutazione*, Working paper n.1, Roma 1997.

Parlamento Europeo *The future of young farmers in the European Union*, AGRI 134, Luxembourg, 2000.

Terluin I.J., Post J.H. *Employment dynamics in rural Europe*, CABI Publishing, Wellingford (UK), 2000.

CAPITOLO 6

LE MISURE AGROAMBIENTALI

6.1 Introduzione

Nelle società sviluppate la crescente sensibilità dell'opinione pubblica verso i fenomeni di degrado ambientale e verso lo sviluppo sostenibile, nonché la preoccupazione per il rischio alimentare (domanda di sicurezza e qualità alimentare) hanno messo in discussione i tradizionali modelli di sviluppo e, in particolare, alcuni metodi produttivi adottati dall'agricoltura. Presso gli *stakeholders* (consumatori, produttori e decisori politici) si è andata consolidando la necessità di ripensare gli obiettivi della produzione primaria e gli indirizzi programmatici di settore, nell'ottica di favorire modelli di agricoltura che permettano di trovare un compromesso tra le finalità economiche, sociali ed ecologiche.

Il riconoscimento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, ossia la capacità di produrre congiuntamente beni e servizi - di mercato e non - si è andato affermando in Europa fin dall'inizio degli anni '90, grazie ai primi regolamenti comunitari sull'agricoltura biologica. Con Agenda 2000 tale ruolo viene definitivamente sancito, divenendo uno degli elementi caratterizzanti della PAC e della politica per lo sviluppo rurale.

Nelle politiche di sviluppo rurale l'attenzione per la sostenibilità nelle sue diverse componenti rappresenta, da un lato, un prerequisito necessario per accedere ad alcune misure di sostegno (investimenti, miglioramento condizioni di trasformazione, giovani agricoltori), dall'altro è un obiettivo fondamentale di alcune specifiche misure quali quelle agroambientali ma anche di quelle forestali (vedi capitolo 7).

La revisione di medio termine della PAC ridimensiona ulteriormente la finalità prettamente produttiva del sostegno all'agricoltura, attribuendo maggiore importanza alle attività extra-agricole come fonte di reddito e di occupazione per le comunità rurali nonché come strumento di tutela attiva delle risorse naturali. In questa ottica si muove anche il Reg. 1783/2003 che introduce le modifiche allo sviluppo rurale per la prossima programmazione e pone una rinnovata attenzione ai temi di tutela ambientale, sanità pubblica, benessere animale e sicurezza sul lavoro. In particolare, il provvedimento estende le misure agroambientali al settore zootecnico, prevedendo uno specifico sostegno per gli allevatori che assumano impegni a favore del benessere degli animali e che oltrepassino le normali buone pratiche agricole e zootecniche.

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di descrivere i principali profili ambientali della programmazione per lo sviluppo rurale, analizzando da un lato le misure agro agroambientali, specificamente orientate ad obiettivi di sostenibilità e alla diversificazione produttiva e, dall'altro le principali problematiche legate alla futura integrazione della tematica del benessere degli animali e buona pratica zootecnica nella programmazione dello sviluppo rurale.

6.2 L'applicazione delle misure agroambientali

La riforma della PAC avviata con Agenda 2000 ha ulteriormente enfatizzato il ruolo di protezione e conservazione dell'agroecosistema svolto dalle politiche per lo sviluppo rurale, inserendo le misure agroambientali (Capo VI del Reg. 1257/99) tra quelle previste nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR). In tale contesto di programmazione, l'incentivazione di pratiche agricole a minor impatto ambientale è divenuta obbligatoria per gli Stati membri, sancendo definitivamente l'impor-

tanza dell'integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche comunitarie. Le nuove misure agroambientali (misura *f*) ripropongono buona parte degli interventi predisposti dal Reg. 2078/92, sebbene con un'importante novità. Con tale misura, infatti, il mantenimento di un elevato livello di sostegno all'agricoltura è giustificato solo a fronte della produzione da parte del settore di beni e servizi ad elevata qualità ambientale, aggiuntivi rispetto a quelli normalmente garantiti dalla buona pratica agricola (BPA).

In Italia, la maggior parte dei PSR sono stati approvati dalla Commissione europea nella prima metà del 2000 (INEA, 2002). L'applicazione delle nuove misure agroambientali ha, quindi, subito un certo ritardo a causa del prolungarsi delle fasi di programmazione e di predisposizione dei bandi di partecipazione alla misura *f*. In realtà, come si vedrà più avanti, l'elevata quota residua di finanziamento delle misure approvate con il Reg. 2078/92 costituisce il principale motivo della ritardata applicazione delle nuove azioni previste dal Reg. 1257/99.

Il paragrafo descrive lo stato di applicazione delle misure agroambientali nella campagna 2002, riportando i dati di attuazione finanziaria e fisica, in riferimento alle Regioni e alle diverse tipologie di intervento. Viene inoltre presentata un'analisi della distribuzione territoriale degli aiuti, con l'intento di chiarire se le Regioni abbiano operato nell'ottica di concentrare gli interventi agroambientali nelle aree in cui risultasse maggiore il beneficio ambientale.

6.2.1 *Il quadro generale*

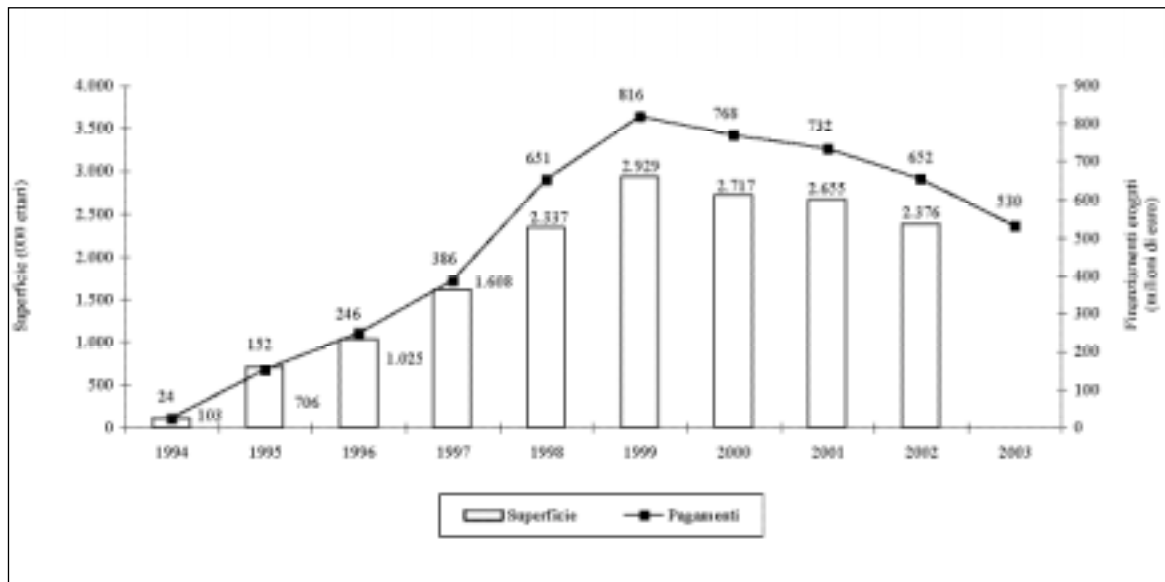
La nuova fase di programmazione ha visto una progressiva contrazione degli interventi agroambientali (fig. 6.1). Dopo una crescita ininterrotta nel periodo 1994-99, che in quest'ultimo anno ha raggiunto un massimo applicativo pari a circa 3 milioni di ettari e ad oltre 816 milioni di euro di impegni, le superfici e i relativi finanziamenti sono progressivamente diminuiti, attestandosi nel 2002 su quasi 2,4 milioni di ettari e su 652 milioni di euro. In sostanza nel 2002 si è assistito ad una contrazione del 20% circa rispetto al 1999 (-553.000 ettari e -164 milioni di euro)¹. Il dato provvisorio per il 2003 indica un ammontare di risorse finanziarie pari a 530 milioni di euro.

L'applicazione degli interventi agroambientali ha risentito dell'elevato numero di impegni quinquennali assunti nel precedente periodo di programmazione, ed in particolare nel 1999, che sono stati "trasferiti" nei PSR 2000-2006, nonché del progressivo scadere degli stessi, non adeguatamente controbilanciato dai nuovi contratti siglati nell'ambito della misura *f*, caratterizzata in alcuni casi da una ritardata attivazione (tab. 6.1) e da una limitata realizzazione. Mentre nella prima fase di programmazione la scarsa conoscenza degli incentivi da parte degli agricoltori aveva consentito di estendere i premi alla maggior parte dei richiedenti, con la programmazione dei PSR il numero di richieste è cresciuto enormemente a fronte di una disponibilità finanziaria prefissata. Di conseguenza le amministrazioni regionali hanno provveduto in primo luogo a selezionare un ristretto numero di azioni da attivare prioritariamente e successivamente ad utilizzare criteri di adesione più stringenti per i potenziali beneficiari. Le azioni implementate sono state spesso in numero inferiore rispetto a quelle programmate, a seconda dei bandi aperti per ogni campagna. A tal riguardo, è interessante notare che anche nelle Regioni del nord e del centro, che generalmente presentano un maggior numero di azio-

¹ Per una corretta interpretazione del fenomeno, occorre tener presente che i dati di liquidazione annua riportati nel grafico sono stati calcolati secondo il criterio di competenza, considerando, cioè, le somme erogate per le specifiche campagne di assunzione dell'impegno, indipendentemente dall'anno di effettiva erogazione. La presenza ancora oggi di "code di pagamento" relative ad annualità precedenti, ma non precisamente stimabili per carenza di informazioni, fa sì che i dati degli anni tra il 2001 e il 2003, per quanto attiene in particolare le Regioni Puglia, Sicilia e Sardegna, risultino inferiori alle rispettive somme (e relative superfici) effettivamente ammesse a finanziamento.

ni programmate rispetto a quelle previste al Sud, la tipologia di interventi ammissibili a finanziamento è stata, in alcuni anni, drasticamente ridotta.

Figura 6.1 - Evoluzione della superficie e dei finanziamenti relativi alle misure agroambientali in Italia (per anno di competenza)



Note: i dati del 2001 sono parzialmente stimati (per due regioni); i dati del 2002 sono parzialmente stimati (per quattro regioni); i dati finanziari del 2003 sono provvisori.

Fonte: elaborazioni INEA su dati AIMA, AGEA e Organismi pagatori regionali.

Tabella 6.1 - Anno di attivazione della misura f da parte delle Regioni

	Piemonte	V. d'Aosta	Lombardia	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Veneto	Friuli V. G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
2000	•	•																				
2001				•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•						•	
2002			•												•			•				
2003																						•
2004																•			•			

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e Relazioni annuali Regioni.

Una delle cause dei ritardi nell'avviamento della nuova misura può essere rintracciata nelle ridotte dotazioni finanziarie per il periodo 2000-2006, spesso lamentate dalle Regioni. Quest'ultima affermazione è, tuttavia, smentita, almeno a livello nazionale, se si confrontano le dotazioni finanziarie per il periodo di programmazione in corso con quelle relative al precedente. Le risorse complessivamente destinate alle misure agroambientali per il 2000-2006, calcolate considerando fino al 2003 gli importi liquidati e per l'intervallo 2004-2006 quelli indicati in sede di programmazione, sono in effetti pari a 3,9 milioni di euro, contro i 2,3 milioni di euro erogati per il 94-99. La percezione da parte delle Regioni della presunta diminuzione dei fondi è forse legata ad una sottovalutazione del ruolo che i finanziamenti erogati sulla base di impegni riferiti al Reg. 2078/92 hanno avuto nella immobilizzazione di una quota rilevante delle risorse disponibili. A livello nazionale, infatti, la percentuale di risorse spese per il pagamento dei premi afferenti al Reg. 2078/92,

rispetto al totale delle liquidazioni per le misure agroambientali, è stata quasi del 100% nel 2000, del 76% nel 2001 e del 65% nel 2002.

Le quote di finanziamento destinate al vecchio e al nuovo regime delle misure agroambientali presentano, tuttavia, una notevole differenziazione tra le Regioni (tab. 6.2). Con riferimento al 2002, nelle Regioni del sud e del centro la percentuale di risorse finanziarie per il vecchio regolamento raggiunge mediamente punte rispettivamente pari all'89% e al 71%. In alcune realtà (Campania, Puglia, Calabria e Sardegna) la spesa è ancora totalmente assorbita dal Reg. 2078/92, mentre in altre (Lazio e Abruzzo) si riscontra una discreta realizzazione finanziaria per la misura *f*. Nella circoscrizione geografica settentrionale l'attuazione della misura *f* accentra mediamente il 60% circa dei finanziamenti totali per l'agroambiente. Tuttavia, mentre in alcune Regioni (Lombardia e Emilia Romagna) il peso finanziario relativo al Reg. 2078/92 è ancora piuttosto elevato, in altre (Friuli e Bolzano) si mantiene al di sotto del 5%.

Analogamente a quanto accadeva nella passata fase di programmazione, le misure agroambientali costituiscono ancora una parte piuttosto consistente della spesa pubblica per le misure di sviluppo rurale programmate dalle Regioni. Infatti, nel periodo 2000-2003, la somma (di cassa) erogata per l'agroambiente corrisponde mediamente al 45% del totale della spesa pubblica destinata allo sviluppo rurale (POR-Parte FEOGA e PSR). La maggior parte delle Regioni presenta percentuali abbastanza in linea con la media nazionale, mentre in Puglia e Basilicata il valore sale rispettivamente al 68% e al 58%. Le regioni con la minor quota relativa di finanziamenti destinati all'agroambiente sono la Liguria (18%), la Campania (21%) e la Provincia Autonoma di Trento (27%).

Nel 2002 la superficie nazionale interessata dalle misure agroambientali risulta pari a circa 2 milioni di ettari (tab. 6.2). Nonostante le cospicue diminuzioni rispetto al passato, gli ettari complessivamente oggetto di impegno denotano una discreta incidenza sulla SAU totale nazionale (17% circa), anche se inferiore ai valori registrati in passato (22% nel 1999). Analogamente a quanto accadeva nel 1999, anche nel 2002 il Settentrione concentra la maggior parte delle superfici e dei finanziamenti erogati. I beneficiari dei contributi per l'agroambiente sono 156.000, si concentrano al 52% al Nord e rappresentano il 6% del totale delle aziende agricole nazionali, ma con notevoli differenze da regione a regione: si passa, infatti, dall'1,6% della Campania al 42,8% di Bolzano.

Un dato interessante che emerge dal confronto del complesso dei dati applicativi del 2002 con quelli del 1999 è che, sia in termini di superfici, che di beneficiari e finanziamenti, sembra sia in atto un fenomeno di progressiva concentrazione delle misure agroambientali nelle regioni settentrionali, mentre il Centro e il Sud denotano, seppur con una certa differenziazione tra le regioni (ad esempio, la Sardegna è in aumento), un calo delle tre variabili.

6.2.2 *L'applicazione per tipo di intervento*

Analogamente alla precedente fase di programmazione, i dati del 2002 evidenziano a livello nazionale la sostanziale prevalenza delle misure a sostegno dell'agricoltura integrata (802.700 ettari), della foraggicoltura permanente (611.600 ettari) e delle produzioni biologiche (591.800 ettari) che insieme rappresentano l'89% circa della superficie complessivamente interessata dai contributi (tab. 6.3). In termini finanziari (tab. 6.4) cambia soltanto l'ordine di importanza di queste tre misure: l'agricoltura integrata assorbe il 38% del totale dei pagamenti, seguita dall'agricoltura biologica (31%) e dalla foraggicoltura permanente (12%). La ripartizione finanziaria dei contributi erogati evidenzia il netto prevalere dell'agricoltura biologica rispetto alla foraggicoltura, in conseguenza della più elevata entità dei premi medi per ettaro nella prima tipologia d'intervento.

Tabella 6.2 - Beneficiari, superficie investita e finanziamenti erogati nel 2002 dal Reg. 2078/92 e dalla Misura f del Reg. (CE) 1257/99

Regione	Beneficiari			Superficie			Finanziamenti		
	n.	% Ag. totale (1)	% SAU totale (2)	ha	% SAU totale (2)	% SAU totale (1)	000 euro (2)	% SAU totale (1)	% SAU totale (2)
Piemonte	19.230	12,3	15,9	321.209	14,3	30,1	57.669	9,5	25,3
Vale d'Aosta	2.667	1,7	40,4	24.439	1,1	34,4	4.995	0,8	14,2
Lombardia	15.420	9,9	20,7	181.143	8,1	17,5	40.121	6,6	68,0
P.A. Bolzano	11.366	7,3	42,8	139.263	7,1	59,6	17.139	2,8	4,0
P.A. Trento	2.705	1,7	7,8	50.733	2,3	34,5	7.106	1,2	18,1
Veneto	11.761	7,5	6,2	107.706	4,8	12,6	39.502	6,5	17,0
Friuli Venezia Giulia	1.977	1,3	5,7	30.318	1,3	12,7	13.381	2,2	2,0
Liguria	4.698	3,0	10,7	13.839	0,6	22,1	5.165	0,9	63,1
Emilia Romagna	11.472	7,4	10,6	208.130	9,3	18,7	66.006	10,9	66,5
Toscana	7.962	5,1	5,7	162.225	7,2	18,9	39.933	6,6	92,4
Umbria	6.892	4,4	12,1	58.230	2,6	15,9	27.492	4,5	87,8
Marche	5.383	3,4	8,1	85.146	3,8	16,9	21.284	3,5	68,5
Lazio	8.384	5,4	3,9	134.351	6,0	18,5	37.591	6,2	36,7
Abruzzo	3.154	2,0	3,8	65.778	2,9	15,3	13.722	2,3	53,2
Molise	871	0,6	2,6	10.428	0,5	4,9	3.609	0,6	87,1
Campania	3.910	2,5	1,6	24.068	1,1	4,0	11.439	1,9	100,0
Puglia	8.531	5,5	2,4	149.936	6,7	11,9	44.191	7,3	100,0
Basilicata	5.354	3,4	6,5	95.299	4,2	17,7	28.009	4,6	86,6
Calabria	5.918	3,8	3,0	57.433	2,6	10,3	32.519	5,4	100,0
Sicilia	11.797	7,6	3,2	113.729	5,1	8,9	51.741	8,5	73,7
Sardegna	6.383	4,2	5,8	193.658	8,6	18,9	44.687	7,4	100,0
Italia	156.035	100,0	6,0	2.247.103	100,0	17,0	607.362	100,0	648
Nord	81.296	52,1	12,7	1.096.822	48,8	22,6	251.104	41,3	39,3
Centro	28.621	18,3	6,0	439.952	19,6	17,9	136.321	20,8	70,8
Sud e Isole	46.118	29,6	3,1	710.328	31,6	12,0	229.937	37,9	89,4

Note:

(1) aziende totali e SAU totale sono di fonte ISTAT, Censimento generale dell'agricoltura del 2000.

(2) il totale dei finanziamenti non coincide con quello riportato in figura 9.1 avendo a disposizione dati parziali per quattro regioni

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA al 30/03/2004 e degli Organismi Pagatori Regionali e dati ISTAT

Tabella 6.3 - Superficie e UBA interessati dalle misure agroambientali (Reg. 2078/92 + Misura f dei Psr) nel 2002

	Riduzione input (Agr. biologica integrata)	Agricoltura biologica	Estensivizzazione produzioni	Conversione seminativi in prati pascoli	Foraggicoltura permanente	Vegetali minacciati erosione genetica	Riposo plurienale	Siepi, elementi storico-naturali	Cura terreni agricoli	Cura terreni forestali	Altri interv. (1)	TOTALE SUP.	Riduzione carico bestiame	Salvaguardia razze in via di estinzione	TOTALE UBA
<i>Superficie</i>															
Piemonte	166.334	28.291	1.612	-	123.601	-	276	238	67	788	2	321.209	46	7.542	7.588
Valle d'Aosta	378	17	-	-	24.064	-	-	-	-	-	-	24.459	-	747	747
Lombardia	49.124	6.853	1.478	1.907	104.670	-	127	6.581	492	8.436	1.476	181.143	-	451	451
P.A. Bolzano	717	1.801	-	-	156.615	101	-	29	-	-	-	159.263	-	1.607	1.607
P.A. Trento	-	374	-	-	49.913	157	-	220	89	-	-	50.753	-	881	881
Veneto	42.130	5.676	603	712	55.506	-	950	2.037	37	51	5	107.706	-	3.575	3.575
Friuli V.G.	11.885	1.264	8.265	330	7.624	-	660	102	32	157	-	30.318	-	43	43
Liguria	2.493	2.972	1.274	-	6.509	-	-	515	61	15	-	13.839	-	959	959
Emilia Romagna	107.289	64.473	3.974	5.399	16.974	24	4.969	3.609	-	1.419	-	208.130	-	10.002	10.002
Toscana	141.273	17.672	398	-	-	34	2.258	591	-	-	-	162.225	-	2.845	2.845
Umbria	2.728	10.809	29.257	656	8.749	51	1.765	18	1.103	2.701	392	58.230	-	608	608
Marche	35.265	27.476	15.827	-	-	-	142	5.082	552	802	-	85.146	222	115	337
Lazio	63.160	43.312	7.693	6.503	10.371	20	2.268	814	7	96	107	134.351	-	5.747	5.747
Abruzzo	18.069	10.267	-	-	36.522	-	202	70	20	628	-	65.778	-	474	474
Molise	4.506	4.085	-	-	662	-	1.021	-	19	134	-	10.428	-	71	71
Campania	11.233	8.587	3.454	108	-	-	-	665	10	10	-	24.068	24	1.274	1.299
Puglia	53.747	64.833	16.187	12	5.571	-	50	4.543	4.993	-	-	149.936	200	243	444
Basilicata	53.023	15.914	610	280	3.733	-	21.740	-	-	-	-	95.299	-	-	-
Calabria	19.968	37.073	-	-	-	-	-	392	-	-	-	57.433	-	-	-
Sicilia	14.077	70.481	2.237	13.540	591	-	9.784	939	1.528	406	147	113.729	-	696	696
Sardegna	5.342	169.596	-	-	-	-	-	-	65	18.655	-	193.658	-	330	330
Italia	802.742	591.826	92.867	29.447	611.676	388	46.212	26.445	9.074	34.299	2.129	2.247.103	493	38.212	38.704
Nord	380.351	111.722	17.205	8.348	545.476	283	6.981	13.330	776	10.867	1.483	1.096.822	46	25.808	25.854
Centro	242.426	99.269	53.174	7.159	19.121	105	6.433	6.505	1.662	3.599	499	439.952	222	9.315	9.537
Sud e Isole	179.965	380.835	22.487	13.940	47.080	-	32.797	6.610	6.635	19.833	147	710.328	225	3.089	3.313

Nota (1): si tratta delle misure che incentivano le colture da biomassa per la produzione di energia e l'accesso al pubblico.

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA al 30/03/2004 e degli Organismi Pagatori Regionali.

Tabella 6.4 - Finanziamenti erogati per le misure agroambientali (Reg. 2078/92 + Misura f dei PSR) nel 2002 (.000 euro)

	Riduzione e input (Agr. integrata)	Agricoltura biologica	Estensiviz- zazione produzioni	Conversioni e seminativi in prati pascoli	Forag- giocoltura permanente	Vegetali minacciati erosione genetica	Riposo pluri- ennale	Siepi, elementi storico- naturali	Cura terreni agricoli	Cura terreni forestali	Altri interv. (1)	Riduzione carico bestiame	Salvaguardia razze in via estinzione	TOTALE PAGAMENTI
Piemonte	40.923	8.905	354	-	5.710	-	200	412	11	225	5	12	913	57.669
Valle d'Aosta	297	9	-	-	4.599	-	-	-	-	-	-	-	90	4.995
Lombardia	13.200	2.148	131	682	14.752	-	64	6.460	147	2.230	225	-	81	40.121
P.A. Bolzano	529	1.174	-	-	15.202	51	-	9	-	-	-	-	194	17.159
P.A. Trento	-	270	-	-	6.469	47	-	91	27	-	-	-	202	7.106
Veneto	17.630	3.562	360	684	12.382	-	890	3.540	6	13	4	-	429	39.502
Friuli Venezia Giulia	4.715	764	5.401	191	1.375	-	769	1.04	6	38	-	-	17	13.381
Liguria	1.048	1.133	833	-	1.692	-	-	306	23	5	-	-	125	5.165
Emilia Romagna	28.523	18.624	1.990	1.427	3.456	24	3.207	6.706	-	326	-	-	1.725	66.006
Toscana	32.469	5.011	54	-	-	12	1.633	104	-	-	-	-	670	39.953
Umbria	1.666	5.773	11.812	197	2.437	14	1.289	18	1.103	2.701	392	-	89	27.492
Marche	10.679	6.183	2.751	-	-	14	75	1.170	114	242	-	56	14	21.284
Lazio	18.126	12.822	750	1.886	1.227	6	1.604	334	1	29	31	-	775	37.591
Abruzzo	6.038	3.522	-	-	3.869	-	76	19	4	137	-	-	57	13.722
Molise	1.483	1.371	-	-	90	-	613	-	3	40	-	-	9	3.609
Campania	6.543	3.803	648	32	-	-	-	267	3	3	-	6	153	11.459
Puglia	15.141	22.147	3.004	2	1.284	-	27	1.602	904	-	-	51	29	44.191
Basilicata	9.682	4.464	130	40	569	-	13.124	-	-	-	-	-	-	28.009
Calabria	14.843	17.543	-	-	-	-	-	133	-	-	-	-	-	32.519
Sicilia	7.324	30.734	1.066	4.192	193	-	7.012	504	461	123	44	-	90	51.741
Sardegna	1.585	37.868	-	-	-	-	-	-	12	5.182	-	-	40	44.687
Italia	232.444	187.831	29.283	9.333	75.307	153	30.583	21.780	2.825	11.293	702	125	5.701	607.362
Nord	106.865	36.589	9.069	2.984	65.638	121	5.131	17.628	220	2.837	235	12	3.775	251.104
Centro	62.939	29.790	15.368	2.083	3.664	32	4.601	1.626	1.218	2.972	423	56	1.548	126.321
Sud e Isole	62.639	121.453	4.846	4.266	6.005	-	20.851	2.525	1.387	5.485	44	57	378	229.937

Nota (1): si tratta delle misure che incentivano le colture da biomassa per la produzione di energia e l'accesso al pubblico e la formazione.

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA al 30/03/2004 e degli Organismi Pagatori Regionali.

Anche la localizzazione delle misure per tipo di circoscrizione geografica segue sostanzialmente le tendenze riscontrabili nel periodo 1994-99. Le azioni a favore dell'agricoltura integrata, della foraggicoltura permanente e della cura e gestione del paesaggio rurale sono ancora concentrate per lo più nel Nord, mentre il Sud mantiene i propri primati applicativi per quanto riguarda il sostegno all'agricoltura biologica, al riposo pluriennale e alla cura dei terreni agricoli e forestali.

A livello regionale, così come si avrà modo di spiegare nella successiva dettagliata descrizione dell'applicazione per tipologia di intervento², la situazione media appena descritta presenta caratteristiche anche notevolmente diverse.

Sistemi di produzione a basso impatto

Nel 2002 la misura per l'introduzione o il mantenimento dell'agricoltura integrata è stata applicata da tutte le Regioni, ad eccezione della Provincia Autonoma di Trento. Le realtà caratterizzate dalla maggiore diffusione dell'intervento sono il Piemonte, la Toscana e l'Emilia Romagna nelle quali si concentrano il 52% delle superfici e il 44% dei finanziamenti. A livello nazionale, sia le superfici che i relativi finanziamenti manifestano riduzioni, rispettivamente, pari al -31% e al -36% rispetto al 1999. Tali flessioni risultano, in generale, più accentuate nelle regioni del centro.

Nelle Regioni in cui l'azione trova un'elevata applicazione è stata operata una differenziazione dei premi destinati all'introduzione e al mantenimento delle tecniche di produzione integrata, riconoscendo una maggiore compensazione nel periodo iniziale di adozione delle nuove tecniche e limitando, nel contempo, il premio per quanti aderiscono da tempo agli impegni. La differenziazione dei premi a seconda del tipo di coltura sembra sufficiente a coprire i maggiori costi o i mancati guadagni derivanti dall'introduzione del nuovo metodo produttivo per le orticole (mediamente pari a 500 euro/ha), mentre diminuisce la convenienza per i cereali i cui premi si aggirano generalmente intorno ai 100 euro/ha. La scarsa diffusione tra queste colture è, soprattutto nelle realtà ad agricoltura tradizionalmente intensiva, correlata all'incapacità del contributo di modificare il giudizio di convenienza delle aziende ad aderire all'intervento.

Nella prima parte degli anni novanta la misura per l'agricoltura integrata ha avuto indubbiamente il merito di innescare un processo di conversione delle tecniche di produzione più tradizionali nelle regioni che, precedentemente al Reg. 2078/92, non avevano ancora rilevanti esperienze di promozione dei metodi a basso impatto. La situazione in questi ultimi anni è profondamente mutata a causa dello sviluppo delle tecniche a ridotto impatto al di fuori degli schemi di incentivazione del PSR. Da tempo è in atto un crescente interesse alla produzione agroalimentare integrata da parte della media e grande distribuzione organizzata (GDO) e presso alcuni distributori la vendita di prodotti ortofrutticoli freschi esclusivamente ottenuti con metodi integrati sta divenendo una prassi consueta. I capitolati di fornitura stabiliti dalla GDO prevedono norme molto simili a quelle dei PSR, ma in alcuni casi impongono requisiti, soprattutto per quanto riguarda i residui di fitofarmaci, addirittura più rigidi di quelli previsti dai disciplinari regionali³. La garanzia di uno sbocco di mercato sicuro offerta dalla GDO, che opera attraverso specifici marchi commerciali per la differenziazione e valorizzazione dei prodotti ottenuti da agricoltura integrata, in parte spiega la presenza di un'ampia quota di agricoltori dediti all'integrato pur senza beneficiare di contributi pubblici.

Il nuovo scenario sopra tratteggiato pone una serie di interrogativi sul futuro delle incentivazio-

² I dati di applicazione per tipologia d'intervento sono stati analizzati ed elaborati secondo un sistema di riclassificazione predisposto da INEA che raggruppa i diversi tipi di intervento del Reg. 2078/92 e della misura f in categorie omogenee (INEA, 2002).

³ Ad esempio, i disciplinari della GDO prescrivono che la quantità di residui di fitofarmaci nei prodotti ortofrutticoli sia inferiore del 30-50% rispetto ai valori consentiti per legge che sono, di contro, presi a riferimento nei disciplinari regionali.

ni finanziarie. Pur riconoscendo la validità di alcune azioni e anche ricordando la positiva opera di omogeneizzazione dei disciplinari regionali svolta dal Comitato tecnico scientifico nazionale⁴, l'incentivazione dell'agricoltura integrata appare sempre meno giustificabile, in quanto non è dimostrabile la sua capacità di ottenere prestazioni ambientali migliori di quelle prodotte dagli standard privati. Inoltre, i Rapporti di Valutazione Intermedia dei PSR denunciano carenze nei sistemi di monitoraggio che non consentono un'effettiva valutazione degli impatti sortiti dai metodi di produzione integrata sull'ambiente.

Non mancano le iniziative di alcune Amministrazioni per riorganizzare le risorse finanziarie verso interventi ritenuti più efficaci sotto il profilo ambientale. Ciò accade da tempo nelle Province Autonome di Trento e Bolzano dove la diffusione delle tecniche integrate⁵, avvenuta sin dagli anni '80 con le prime esperienze di lotta guidata e integrata, ha indotto le Amministrazioni a non incentivare l'azione per la produzione integrata, nel caso di Trento, o a farlo in misura estremamente ridotta nel caso di Bolzano. Non avvertendo la necessità di finanziare un metodo già ampiamente radicato, i due Enti preferiscono concentrare gli interventi sul mantenimento dei sistemi foraggeri estensivi montani.

Recentemente questo orientamento sembra stia prendendo piede anche in altre realtà. Da un lato alcune regioni, come l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Friuli e le Marche, hanno tentato di collegare il premio per l'agricoltura integrata con interventi aggiuntivi, quali, ad esempio, inerbimento permanente di frutteti e vigneti, colture intercalari, sistemazioni idraulico agrarie e siepi. Altre regioni hanno, invece, escluso l'azione per la produzione integrata dagli ultimi bandi di partecipazione, ritenendo che gli obiettivi ambientali ad essa sottesi fossero meglio perseguibili tramite gli interventi per l'agricoltura biologica (come è avvenuto nel 2003 in Sicilia), per la foraggicoltura permanente e il metodo biologico (come è avvenuto in Abruzzo in cui l'azione programmata entro la misura *f* non è mai stata attivata), per i prati di pianura, i prati e pascoli di montagna e collina, le siepi e i boschetti (come è avvenuto in Veneto nel 2002). L'operato di queste Regioni, unito alle problematiche ed alle perplessità sopra evidenziate, sembra avvalorare la tesi che il modello produttivo integrato non possa più essere considerato come un'alternativa ai modelli convenzionali, ma che sia, piuttosto, destinato a rappresentare la nuova frontiera delle tecniche convenzionali e, forse nel prossimo futuro, la nuova BPA.

Dopo la rilevante espansione dell'agricoltura biologica avvenuta durante la fase di programmazione del Reg. 2078/92, dal 2000 le superfici oggetto di contributo hanno cominciato a ridursi, assestandosi sui 592.000 ettari del 2002 e registrando, a livello complessivo, una contrazione del 20% rispetto al 1999. La diminuzione delle superfici e dei relativi finanziamenti risulta piuttosto consistente nelle regioni meridionali. In realtà molte Regioni, sebbene con una certa differenziazione, hanno registrato un discreto aumento del biologico oggetto di finanziamento che non ha, tuttavia, permesso di tamponare il decremento a livello nazionale. Particolarmente significativo è il caso del Lazio in cui la superficie a biologico è passata dai 24.000 ha del 1999 ai 39.000 ha del 2001, raggiungendo nel 2002 i 43.000 ha. Seconda solo all'agricoltura integrata, la misura manifesta comunque una consistente incidenza sul complesso degli interventi agroambientali, sia per quanto riguarda le superfici (26%) che per i finanziamenti (31%).

4 Il Comitato tecnico scientifico nazionale è stato istituito con D.M. 6750 del 5 settembre 1996 in seguito alla presentazione alla Commissione europea da parte del Ministero delle Risorse Agricole del quadro normativo generale "Criteri per la definizione di norme tecniche di difesa e controllo delle infestanti nell'ambito dell'applicazione della misura A del Reg. 2078/92".

5 In entrambe le Province, le tecniche di produzione integrata sono promosse da tempo tramite specifici programmi di informazione e assistenza tecnica rivolti, in particolare, ai settori della frutticoltura e della viticoltura. In Trentino dal 1989 sono presenti, per molteplici colture, appositi protocolli di produzione, siglati tra produttori, cooperative di commercializzazione e trasformazione, istituti agrari e Provincia, che vengono periodicamente aggiornati. Tali protocolli sono assunti come "codici di autodisciplina" dalla maggior parte degli agricoltori provinciali

Le superfici e i finanziamenti nelle regioni meridionali rappresentano il 64% del totale e si concentrano, nell'ordine, in Sardegna, Sicilia, Puglia. I risultati particolarmente significativi raggiunti dalla Sardegna devono, comunque, essere considerati alla luce della partecipazione alla misura delle colture foraggere che rappresentano circa il 90% delle superfici coltivate secondo il metodo biologico. L'ammissibilità a finanziamento delle superfici foraggere, nelle quali la conversione alla produzione biologica non comporta radicali cambiamenti nella conduzione aziendale, contribuisce in parte a spiegare i minori valori applicativi registrati in alcune Regioni, come ad esempio il Veneto, in cui le stesse sono escluse dal contributo. Oltre che nelle Regioni del sud, la misura ha una discreta diffusione in Emilia Romagna e in Lazio.

La più bassa adesione alla misura spetta alla Valle d'Aosta. Secondo quanto riportato nel Rapporto di Valutazione Intermedia del PSR 2000-2006 della Valle D'Aosta, le motivazioni di tale fenomeno sono essenzialmente da ricercare nella "rigidità" del sistema agricolo regionale e negli ostacoli di ordine strutturale, organizzativo, finanziario, normativo, tecnico e burocratico che devono affrontare le aziende ai fini della conversione ai metodi biologici e che possono ridurre la convenienza economica. A tal riguardo, un'indagine condotta dall'INEA su un campione di aziende valdostane con allevamento bovino ha rilevato come l'adozione dei metodi biologici provochi un netto peggioramento dei risultati economici aziendali. E' stato, inoltre, evidenziato come la presenza dell'azione "foraggicoltura" entro le misure agroambientali possa risultare in competizione con quella dedicata all'agricoltura biologica zootecnica, in quanto richiede impegni meno gravosi che permettono di ottenere indici di performance economica migliori (Seroglia e Trione, 2002).

La differente dinamica di applicazione dell'azione in esame a livello regionale, può essere spiegata, per le regioni caratterizzate da un'elevata adesione, sulla base dei seguenti elementi:

- la mancata predisposizione, avvenuta in alcune Regioni, della misura per la riduzione dei mezzi chimici nella programmazione del Reg. 2078/92 e/o in quella dei PSR. Tale elemento può aver contribuito a far sì che gli agricoltori individuassero i finanziamenti per il biologico come opportunità d'integrazione al reddito, soprattutto nei casi in cui l'adesione all'intervento non implicava sostanziali modifiche alla preesistente organizzazione aziendale;
- la possibilità, introdotta con la misura *f*, di adesione al biologico da parte delle produzioni zootecniche. Il Reg. 1804/99 è, infatti, divenuto la normativa di riferimento assunta dai PSR per la regolamentazione delle aziende zootecniche beneficiarie della misura agroambientale. Tale regolamento dovrebbe, inoltre, consentire di valorizzare le colture foraggere e le produzioni zootecniche estensive, tramite la loro immissione nella filiera biologica. Così facendo, si potrebbero evitare alcune incongruenze emerse nel passato a proposito dei generosi contributi per la produzione foraggera biologica non direttamente finalizzati all'ottenimento di alimenti biologici di origine animale.

D'altro canto, la parziale adesione delle aziende biologiche riscontrabile in certe regioni dipende, probabilmente, da un insieme di fattori già osservati nel passato periodo di programmazione, quali:

- l'inadeguata differenziazione dei premi per il biologico rispetto a quelli previsti per l'integrato che in alcune regioni ha reso più conveniente per l'agricoltore aderire alla misura per la riduzione degli input chimici, meno impegnativa sia dal punto di vista degli standard produttivi da rispettare che dei vincoli dovuti ai controlli;
- la bassa differenziazione (generalmente al di sotto del 25%) dei contributi previsti per l'introduzione dei metodi di produzione biologica, rispetto a quelli relativi al mantenimento, mancando di considerare i costi nettamente maggiori sostenuti dalle aziende nel primo caso;
- la bassa differenziazione del premio tra le colture, la quale non pare sufficiente a tenere in considerazione i maggiori sforzi per la riorganizzazione dei processi produttivi che devono essere

sostenuti dalle coltivazioni ad elevato utilizzo di input (ad esempio, le orticole). Di contro, i premi erogati per le colture foraggere rappresentano spesso un reale sostegno al reddito delle aziende estensive, scarsamente correlato all'effettivo aumento dei benefici ambientali;

- il maggiore carico burocratico-amministrativo e il duplice controllo da parte degli organismi certificatori del biologico e dei funzionari regionali.

Probabilmente alcuni dei suddetti fattori spiegano la costante differenza che si registra tra superficie biologica totale e superficie biologica a premio. Gli incentivi agroambientali hanno funzionato comunque come stimolo alla conversione delle aziende verso le tecniche biologiche, contribuendo in maniera determinata, sebbene non esclusiva, al progressivo aumento della superficie biologica totale. Nel periodo 1994-99, il rapporto tra la superficie oggetto d'impegno (SOI) e la SAU biologica sottoposta al regime di controllo previsto dal Reg. 2092/91 registrava, a livello nazionale, valori positivi e crescenti, passati dal 14,7% del 1994 al 77,7% del 1999. A partire dal 2000, il rapporto ha cominciato a diminuire, attestandosi nel 2002 su un valore stimato intorno al 58%. Nello stesso anno si riscontra, per la prima volta, una contrazione della superficie biologica nazionale dovuta molto probabilmente alla progressiva diminuzione della SAU biologica a premio. A fronte di una scarsità di finanziamenti, alcune amministrazioni regionali hanno escluso l'agricoltura biologica dal rinnovo dei contratti agroambientali, motivando tale scelta sulla base della crescente affermazione commerciale dei prodotti biologici. Tuttavia, la riduzione delle superfici biologiche complessive dimostra come alcuni agricoltori non siano in realtà ancora pronti ad affermarsi sul mercato.

L'orientamento delle regioni di non finanziare l'agricoltura biologica potrebbe anche non rivelarsi del tutto appropriato. Infatti, la diminuzione delle superfici biologiche oggetto di contributo potrebbe ridurre le opportunità di miglioramento ambientale, inteso non soltanto come riduzione dei fenomeni di inquinamento ma anche come salvaguardia della biodiversità e della salute dei consumatori. Numerose fonti sostengono che l'agricoltura biologica produca benefici ambientali maggiori rispetto ad altre tecniche di coltivazione⁶, ma affinché tali benefici possano essere realmente apprezzabili è necessario che le superfici a biologico interessino consistenti porzioni territoriali nell'intero sistema agricolo (LIPU, 2003).

Per garantire che le superfici condotte a biologico non vengano abbandonate alla cessazione dei contributi, i finanziamenti dovrebbero essere corrisposti nell'ottica di potenziare la competitività delle aziende, puntando a migliorarne la capacità concorrenziale. In tal senso, l'operatore pubblico dovrebbe incentivare la certificazione delle produzioni, che risulta strategica per la valorizzazione dei prodotti, e calibrare gli interventi di sostegno sulla base del quadro competitivo, sempre meno di "nicchia" e sempre più condizionato dalle dinamiche di globalizzazione dei mercati. Alcune Amministrazioni hanno in parte già colto tali opportunità. Si può citare il caso della Sicilia che, in seguito ad un eccezionale numero di richieste d'accesso ai contributi registrato nel 2001, allo scopo di gestire la ridotta (in confronto al numero di domande) disponibilità di budget e di garantire al contempo un maggior beneficio ambientale, ha aumentato la selettività dei criteri di ammissibilità e di priorità dei bandi per il 2003. In particolare, per l'agricoltura biologica sono stati introdotti nuovi requisiti di ammissibilità per le aziende localizzate al di fuori delle aree protette (per le quali l'ammissibilità è prioritaria) che devono risultare assoggettate ad organismi di controllo da almeno sette anni e devono collo-

⁶ Tra i più recenti studi, si può ricordare quello realizzato dalla Royal Society for the Protection of Birds che ha preso in esame numerosi articoli scientifici in cui veniva confrontata la biodiversità, sia vegetale che animale, riscontrabile nei sistemi agricoli gestiti con i metodi agronomici tradizionali e in quelli condotti secondo tecniche biologiche. Nelle zone ad agricoltura biologica la biodiversità risulta nettamente maggiore, soprattutto grazie alla pratica congiunta delle tecniche di rotazione delle colture, di aratura tardiva delle stoppie, di gestione "leggera" dei margini dei campi, di aratura poco profonda, di sovescio, di utilizzo di letame come concime e non uso di erbicidi ed insetticidi (LIPU, 2003).

care sul mercato biologico prodotto certificato in misura non inferiore al 50% della produzione totale aziendale. Per le aziende zootecniche è, invece, previsto che siano in regola con i disciplinari della zootecnia biologica e che almeno il 30% della produzione lorda vendibile sia derivante da attività zootecnica. Il requisito di appartenenza al regime di controllo da almeno sette anni impedisce evidentemente l'accesso alla misura agroambientale da parte di aziende che debbano avviare la conversione e tende a privilegiare le imprese biologiche "storiche" che abbiano già ammortizzato gli elevati costi sostenuti nei primi anni di produzione. Tale scelta è in parte obbligata e mira ad evitare che l'adozione dei metodi biologici avvenga sotto l'esclusiva spinta del contributo.

La competitività delle aziende biologiche potrebbe, inoltre, essere potenziata prevedendo o rivedendo le politiche orientate alla domanda di prodotti biologici. A questo proposito, si concorda con quanti sostengono che le politiche di sostegno dell'agricoltura biologica finora condotte vadano in prevalenza definite come "politiche dell'offerta", mentre ben poco si è fatto sul lato della domanda. L'importanza di adeguate politiche della domanda è, invece, immediatamente percepibile riflettendo sulle conseguenze economiche della disponibilità di risorse finanziarie a sostegno della produzione. Si può, infatti, presumere che una maggiore offerta, stimolata dai sussidi anziché da una domanda più sostenuta, possa provocare una riduzione delle quotazioni reali dei prodotti biologici, la quale potrebbe rendere scarsamente conveniente il ricorso a questo sistema di produzione qualora il sostegno pubblico venisse a mancare. I settori che sembrano poter vantare i più promettenti margini in relazione a politiche orientate alla domanda sono quello delle produzioni zootecniche biologiche – anche in conseguenza dei recenti scandali alimentari (mucca pazza, polli alla diossina, ecc.) – e quello dei prodotti trasformati. Non a caso l'industria della trasformazione di materie prime biologiche appare al momento la più dinamica del comparto biologico. Nel 2001, infatti, le industrie appartenenti al segmento trasformativo hanno registrato, rispetto all'anno precedente, un aumento del 40%; contro un incremento delle imprese di produzione primaria pari al 21%. Favorire il miglioramento dei rapporti di integrazione di filiera del mondo produttivo con tale industria potrebbe quindi potenziare la competitività delle aziende agricole.

Una delle novità più interessanti nella programmazione della misura *f*, è rappresentata dagli interventi a sostegno dell'adozione e certificazione di sistemi di gestione ambientale (SGA) basati sugli standard della norma ISO 14001 o del regolamento EMAS (Reg. Ce 761/2001), che sono stati programmati dalle Regioni Lombardia, Emilia Romagna ed Umbria. Le azioni – potenzialmente innovative per aumentare l'autocontrollo delle prestazioni ambientali delle aziende agricole e per migliorare, in termini di marketing, l'immagine delle imprese presso i consumatori – non hanno trovato riscontro applicativo. Finora la Lombardia e l'Umbria non hanno attivato gli interventi programmati, mentre in Emilia Romagna l'impegno "Pianificazione ambientale aziendale", che deve essere assunto contestualmente all'adesione ad altre azioni (produzione integrata, produzione biologica, riequilibrio ambientale degli allevamenti bovini da latte e da carne, regime sodivo a praticoltura), ha interessato tre delle sette aziende che avevano inoltrato la domanda di accesso al contributo. Lo scarso interesse all'iniziativa da parte degli agricoltori ha inoltre indotto la Regione a disattivare l'intervento nel bando per la campagna 2003.

Le ragioni della scarsa attrattiva di tali interventi dipendono probabilmente dall'incertezza di ottenere benefici ambientali attraverso strumenti che, essendo stati concepiti in riferimento alla globalità dei settori merceologici, possono rischiare di non cogliere le specificità dei metodi produttivi agricoli, caratterizzati da una minore capacità di standardizzazione rispetto a quanto avviene nei sistemi industriali. Inoltre, i premi previsti possono essere giudicati dagli agricoltori insufficienti a coprire gli oneri economici ed organizzativi (costi di consulenza, di certificazione e di riorganizzazione del sistema di gestione aziendale) connessi all'adozione di un SGA. La refrattarietà del settore primario ad adottare i sistemi di gestione ambientale è evidenziata anche dai dati Sincert (aggiornati

al 31 marzo 2003), secondo i quali le aziende agricole con SGA certificati secondo la ISO 14001 corrispondono solamente allo 0,9% del totale dei siti certificati (pari a 1.807), mentre lo stesso valore per l'industria agroalimentare è circa il 13%.

Conservazione del suolo e della risorsa idrica

A questa categoria appartiene la misura per la riduzione del carico di bestiame, nonché un eterogeneo insieme di pratiche agronomiche, singole o multiple, orientate all'estensivizzazione delle produzioni, con il fine prioritario di conservare o migliorare il suolo e la risorsa idrica. Tra le pratiche programmate nei PSR, si possono citare, ad esempio, l'impiego di ammendanti organici, la rotazione delle colture, la minima lavorazione, le colture intercalari di copertura, la creazione di fasce tampone, l'inerbimento di frutteti e vigneti, la costituzione di bacini per la fitodepurazione naturale delle acque e la manutenzione delle reti irrigue.

Nel complesso delle misure agroambientali, gli interventi per l'estensivizzazione delle produzioni rappresentano, per entità di superfici oggetto di impegno, il 4% del totale e, per ammontare dei finanziamenti, il 4,8% del totale. Gli impegni si concentrano, nell'ordine, in Umbria (29.000 ettari), Puglia e Marche. Il caso dell'Umbria⁷ è senz'altro peculiare, visto che in questa regione le azioni a favore dell'estensivizzazione corrispondono al 50% del totale per entità di superfici e al 43% del totale per ammontare dei finanziamenti, mentre in ben un terzo delle regioni non è stata attivata alcuna azione afferente alla categoria.

La scarsa applicazione degli interventi in esame, peraltro già rilevata nella passata programmazione, in molte regioni sembrerebbe derivare da un'insufficiente informazione e dalla presenza, in molti casi, di premi troppo bassi rispetto agli impegni richiesti.

Nella nuova fase di programmazione sono presenti alcuni interventi potenzialmente interessanti che riguardano l'incremento della sostanza organica, la manutenzione delle reti idriche e la costituzione di fasce tampone. Con riferimento al primo tipo di intervento, tra i casi applicativi si possono ricordare quelli dell'Emilia Romagna e del Piemonte. Nella prima realtà, nel 2002 circa 1.700 ettari sono stati assoggettati all'impegno (contestuale all'adozione delle azioni per l'integrato e per il biologico) previsto per l'incremento della materia organica nei suoli delle aree di pianura e di collina. In Piemonte gli interventi per il mantenimento e l'incremento della sostanza organica del suolo hanno interessato 1.612 ettari, per un totale di 354.000 euro di finanziamenti. Le azioni a tutela dei corsi d'acqua sono state attivate in Emilia Romagna e Valle d'Aosta. Nella regione alpina gli interventi per la manutenzione delle reti idriche superficiali connesse alle pratiche irrigue aziendali, previsti come aggiuntivi entro l'azione per la conservazione dei prati naturali e l'apicoltura, hanno interessato nel 2002 una superficie pari a 1.016 ha. L'intervento per la costituzione di fasce tampone è stato previsto dalla regione Veneto in cui non ha, tuttavia, trovato un grande riscontro presso i beneficiari, interessando solamente 133 ha.

Le esperienze suddette sono certamente positive, in quanto dimostrano un certo interesse da parte degli agricoltori ad azioni non meramente produttive. Per migliorare la diffusione delle tecniche estensive sarebbe auspicabile che gli interventi di incentivazione si concentrassero nelle zone ritenute sensibili dal punto di vista ambientale e, laddove vi sono potenzialità per lo sviluppo di una zootecnia estensiva, andrebbe previsto l'accoppiamento degli impegni con quelli destinati alla zootecnia. Purtroppo, sotto questo profilo, gli interventi rivolti alla riduzione del carico di bestiame si sono dimo-

⁷ Si ricorda che l'Umbria è l'unica Regione ad aver distinto gli interventi per la riduzione degli input in riduzione dell'impiego di concimi e in introduzione/mantenimento dell'agricoltura integrata. Il primo tipo di interventi è stato, quindi, attribuito alla categoria "estensivizzazione", mentre il secondo tipo è stato inserito nella categoria "agricoltura integrata".

strati poco efficaci durante la fase di applicazione del Reg. 2078/92 e non sono stati più riproposti nella nuova programmazione. Le uniche regioni in cui nel 2002 si riscontra la presenza di tali interventi sono le Marche, la Puglia, il Piemonte e la Campania.

Nell'attuale programmazione, l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo generato dall'attività zootecnica intensiva viene perseguito secondo due principali modalità. Da un lato, a parità di capi allevati, si favorisce l'aumento di superficie foraggera tramite le azioni per la conversione in prati-pascoli e per la foraggicoltura permanente. Dall'altro, in molte regioni è previsto il vincolo di riduzione del carico zootecnico per chi sottoscrive gli impegni relativi alla foraggicoltura, all'alpicoltura, all'estensivizzazione delle produzioni e all'allevamento di razze in via di estinzione. Infine, si può ricordare che in Emilia Romagna l'azione per il riequilibrio ambientale dell'allevamento bovino da latte e da carne (inserita nella categoria "foraggicoltura permanente") utilizza entrambe le modalità, prevedendo sia un aumento delle superfici foraggere che la riduzione del carico.

Foraggicoltura estensiva

La foraggicoltura estensiva, sebbene si configuri come un insieme di pratiche rivolto ad una specifica coltura, è stata tenuta distinta dalle altre pratiche di estensivizzazione data la maggiore ampiezza di obiettivi ambientali raggiungibili e la sua rilevanza in termini di diffusione. Infatti, l'azione per la conservazione della foraggicoltura permanente è, dopo quella per l'agricoltura integrata, la maggiormente applicata a livello nazionale. Essa, infatti, interessa 612.000 ettari (pari al 27,2% del totale di superficie oggetto di impegni agroambientali) e concentra il 12,4% dei finanziamenti complessivi per l'agroambiente. Inoltre, a differenza di quanto accade per la stragrande maggioranza delle altre azioni, nel 2002 le superfici complessivamente soggette all'azione evidenziano una riduzione contenuta rispetto al 1999 (-6%) e risultano in aumento rispetto al 2001. Il fenomeno è certamente legato all'aumento generale dei premi medi rispetto al passato, ma va anche sottolineato il crescente interesse verso tali misure da parte delle amministrazioni regionali.

Come già rilevato in passato (INEA, 1999), gli interventi sono concentrati per lo più nelle regioni del nord lungo l'arco alpino, mentre nelle regioni del Centro Sud non sono state ancora programmate azioni significative. Accanto a regioni, come l'Alto Adige, il Trentino e la Valle d'Aosta, che storicamente hanno sempre avuto un particolare riguardo per le misure destinate alle colture foraggere e all'alpeggio, con lo scopo di garantire la manutenzione dei territori di montagna e gli effetti positivi ad essa connessi, la foraggicoltura ha raggiunto livelli applicativi interessanti anche in Piemonte, Lombardia e Veneto, dove interessa anche ampie aree di pianura a prati permanenti. Rispetto al precedente Reg. 2078/92, quando l'erogazione di contributi per la conservazione delle superfici a prato e a pascolo aveva interessato le sole regioni dell'arco alpino, nel 2002 si osserva un'estensione di questi interventi anche nelle aree appenniniche, in particolare in Abruzzo, Lazio e Umbria. Per le Regioni in cui l'azione è scarsamente diffusa o totalmente assente, si può ipotizzare che il fenomeno dipenda da fattori economici (inadeguata individuazione dei premi) e da aspetti socio-strutturali. Una buona modalità con cui aumentare l'applicazione dell'azione potrebbe essere quella di coniugare le politiche di sostegno della foraggicoltura con iniziative di valorizzazione commerciale della filiera zootecnica.

Al contrario delle misure per il mantenimento di prati e pascoli, la conversione dei seminativi in prati pascoli manifesta, in generale, una scarsa applicazione, concentrata per lo più in Sicilia (con 13.500 ettari), Lazio ed Emilia Romagna. Rispetto al 1999, le superfici interessate dall'intervento hanno subito un calo del 39% (-33% per i finanziamenti). La buona diffusione dell'azione in Sicilia è probabilmente legata alla presenza di seminativi situati in zone scarsamente fertili, caratterizzati da redditività più bassa di quella dei prati, per i quali l'adesione all'impegno è risultata conveniente. I moti-

vi della scarsa applicazione sono essenzialmente ricollegabili alla maggiore sicurezza garantita dagli aiuti previsti per l'OCM seminativi, nonché all'entità del premio che, soprattutto per i seminativi ad alta produttività della pianura padana, appare inadeguato a compensare la perdita di reddito in seguito alla conversione.

Mantenimento della biodiversità

La salvaguardia delle razze in via di estinzione continua ad essere l'azione principale fra quelle attivate per il mantenimento della biodiversità e, nell'ambito della misura *f*, è l'unica destinata in modo diretto alle aziende zootecniche. Nel 2002 la conservazione delle razze animali ha interessato complessivamente 38.200 UBA, di cui oltre 25.000 sono localizzate nelle regioni settentrionali. Analogamente a quanto accade per gli interventi rivolti alla foraggicoltura permanente, anche in questo caso si registra un limitato decremento rispetto al 1999 (-6% delle UBA). Il premio mediamente previsto in Italia ha, inoltre, subito un aumento rispetto al 1999 (149 euro per UBA nel 2002, contro i 121 euro/UBA nell'anno di confronto) che ha sicuramente contribuito a contenere la contrazione applicativa. A livello regionale, l'azione è soprattutto concentrata in Emilia Romagna (10.000 UBA), Piemonte (7.500 UBA) e Lazio (5.700 UBA). Come nel precedente periodo di programmazione, l'intervento risulta assente soltanto nei PSR di Basilicata e Calabria. I dati complessivi di attuazione sono comunque modesti (il peso percentuale dell'azione sul totale dei finanziamenti erogati nel 2002 è pari solo allo 0,9%) e in molti casi dipendono da una scarsa differenziazione dei premi in funzione dell'effettiva consistenza delle popolazioni a rischio di abbandono. Per ovviare a quest'ultimo aspetto, potrebbe essere utile un maggior coordinamento della misura con le organizzazioni di gestione dei registri anagrafici e degli albi genealogici che possono fornire dati aggiornati sulle caratteristiche demografiche delle razze oggetto d'incentivo.

La protezione dei vegetali minacciati di erosione genetica continua a presentare una diffusione decisamente limitata. Gli interventi si estendono, infatti, solamente su 388 ettari e interessano solo 6 regioni che, a parte il Lazio, avevano previsto impegni analoghi già nei precedenti programmi agroambientali. Le superfici oggetto d'intervento si localizzano per lo più nelle province di Trento, dove tra gli altri è previsto un'azione specifica per la conservazione del granoturco locale da granello, e di Bolzano, dove la salvaguardia interessa la biodiversità di prati magri e umidi, prati di montagna ricchi di flora e pascoli alberati con larici. La scarsa realizzazione della misura a favore della biodiversità vegetale nelle regioni che ne hanno previsto l'attivazione è probabilmente legata ad uno scarso interesse degli agricoltori dettato dalla ridotta entità dei premi previsti, dalla limitata conoscenza dell'azione (meno pubblicizzata rispetto ad altre) e dall'assenza di adeguati servizi di consulenza a sostegno della sua applicazione.

Per potenziare l'applicazione delle azioni a tutela della biodiversità animale e vegetale, potrebbe essere utile associare alle azioni stesse le iniziative di valorizzazione di mercato dei prodotti alimentari locali, puntando sulla promozione commerciale dei prodotti tipici (compresi i Dop e gli Igp) e biologici ottenibili dalle razze autoctone e dalle specie vegetali a rischio di estinzione. Inoltre, il rafforzamento degli interventi a salvaguardia della biodiversità potrebbe rappresentare un importante strumento per la realizzazione degli obiettivi previsti dalle politiche nazionali per la conservazione del patrimonio genetico, elaborate in attuazione della Convenzione sulla Diversità Biologica sottoscritta a Rio nel 1992. Sotto questo profilo, andrebbe anche migliorato il raccordo degli interventi previsti entro i PSR con le iniziative di conservazione proposte dalle banche del germoplasma.

L'azione per la messa a riposo pluriennale a fini ambientali ha interessato nel 2002 46.200 ettari complessivi, raccogliendo il 5% del totale dei finanziamenti per l'agroambiente. A livello nazionale, tale azione è l'unica ad aver registrato rispetto al 1999 un incremento applicativo (+ 2% circa, pari a

860 ettari), localizzato soprattutto in Friuli Venezia Giulia, Veneto e Molise. A livello regionale, le superfici ritirate dalla produzione si concentrano al 71% al Sud ed, in particolare, in Basilicata (21.700 ettari) e in Sicilia (9.800 ettari). Complessivamente la percentuale di applicazione dell'intervento rimane, comunque, piuttosto bassa, assestandosi sul 2% circa del totale della Soi. La costituzione di aree ad alto valore ambientale attraverso il ritiro dalla produzione delle superfici coltivate è stata principalmente ostacolata dalla durata pluriennale dell'impegno che costituisce evidentemente un vincolo troppo oneroso soprattutto nelle procedure di successione ereditaria. Nelle regioni del nord il principale limite all'adesione è, invece, il livello dei premi che difficilmente compensa le perdite di reddito connesse al ritiro di seminativi altamente remunerativi. Inoltre, nelle realtà in cui l'azione si applica esclusivamente o prioritariamente in aree protette, lo scarso interesse per l'azione può dipendere dall'incertezza di poter eseguire, allo scadere dell'impegno, la riconversione delle superfici, in quanto le stesse potrebbero essere sottoposte a vincoli ambientali. Nel caso in cui subentrassero vincoli ambientali, vi sarebbero, inoltre, maggiori difficoltà di vendita dei terreni.

Un esempio interessante di applicazione della misura si è avuto in Emilia Romagna dove 950 ettari ritirati dalla produzione sono stati convertiti in zone umide con un positivo impatto sulla biodiversità locale. I monitoraggi eseguiti su "specie target"⁸ nelle aree soggette agli impegni di messa a riposo, nonché nelle zone ad esse contigue, hanno evidenziato un notevole incremento delle popolazioni animali caratterizzate da ridotti contingenti riproduttivi. L'interesse suscitato dall'intervento è probabilmente legato al fatto che le imprese beneficiarie ricavano reddito, oltre che dal contributo, anche da attività complementari (ad esempio, aziende faunistico-venatorie) o realizzano "extra profitti" tramite la valorizzazione in termini turistici degli elementi naturali costituiti o ripristinati.

Cura e conservazione del paesaggio rurale

Le misure per l'introduzione e il mantenimento di siepi e elementi storico-naturali comprendono un'ampia gamma di interventi per la riqualificazione e diversificazione del paesaggio agrario (siepi, filari, grandi alberi isolati, tracciati interpoderali, macchie boscate) e per l'aumento della stabilità dell'equilibrio degli agroecosistemi (sistemazioni idraulico-agrarie, muretti a secco, gradonamenti, ciglionamenti, canalette di scolo, fossi, sentieri, ecc.). A livello nazionale, interessano oltre 26.000 ettari, pari all'1,2% della superficie italiana oggetto di impegni agroambientali, con un finanziamento corrispondente al 3,6% del totale erogato per l'agroambiente. Rispetto al 1999, le superfici nazionali interessate dall'intervento hanno subito una contrazione del 30% circa. La regione che denota la maggiore applicazione degli interventi in esame è la Lombardia, seguita dalle Marche e dalla Puglia. Rispetto alla campagna precedente, si rileva come l'azione sia in aumento in alcune aree (Lazio, Piemonte e Trentino) che, sebbene caratterizzate da bassi livelli applicativi nel 2002, potrebbero in futuro contribuire alla sua diffusione. L'assenza della misura in alcune regioni è probabilmente dovuta ad una ancora scarsa percezione delle importanti opportunità di manutenzione delle risorse naturali in ambito rurale che potrebbero essere garantite con la remunerazione degli agricoltori per le esternalità positive generate dall'attività agricola, congiuntamente alla produzione di derrate. Un fenomeno che potrebbe anche assumere dimensioni preoccupanti è quello di espianto delle siepi, registrato in alcune realtà e dovuto alla limitata disponibilità di risorse finanziarie allo scadere del Reg. 2078/92. Una simile eventualità dovrebbe indurre le regioni a stabilire adeguate strategie di lungo termine per garantire il mantenimento degli impianti una volta terminato il quinquennio di impegno agroambientale (LIPU, 2003).

⁸ Le specie monitorate sono quelle figuranti nelle liste delle specie a priorità di conservazione riportate negli allegati delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CE.

Per incrementare la diffusione dell'azione, andrebbero prioritariamente potenziati i servizi di consulenza tecnica, in modo da garantire agli agricoltori una precisa e tempestiva risoluzione degli aspetti progettuali e di gestione connessi all'adozione degli impegni. In alcuni casi, dovrebbero poi essere rivisti i premi talvolta troppo bassi. Un buon modo per favorire l'estensione degli interventi potrebbe, inoltre, essere quello di accoppiarli ad altre misure (come peraltro già avviene in alcune regioni), con la possibilità di renderli obbligatori per le aziende che operano in zone intensamente coltivate e per quelle ricadenti in aree protette.

L'azione per la cura dei terreni agricoli è complessivamente applicata su 9.000 ettari concentrati quasi esclusivamente in Puglia, Sicilia e Umbria. Nel panorama delle misure agroambientali riprogrammate nei PSR, le superfici nazionali oggetto di tale impegno manifestano le più elevate flessioni rispetto al 1999 (-58,5%). Le motivazioni di una simile contrazione sono da ascrivere alla mancata inclusione dell'azione nella nuova fase di programmazione da parte di talune regioni (in particolare del sud, ma non solo) e ad alcuni elementi che hanno limitato le potenzialità applicative dell'intervento e che spesso sono alla base dell'esclusione dell'azione dalle programmazioni. Tra i principali elementi limitanti si possono ricordare: le difficoltà di comprovare l'effettivo stato di abbandono dei terreni agricoli, l'esclusione dal finanziamento dei terreni demaniali che spesso versano in grave stato di incuria e la breve durata dei contratti di affitto che, soprattutto nelle regioni centro-meridionali, impedisce di aderire all'impegno per un periodo quinquennale.

Una maggiore diffusione della misura potrebbe essere favorita mettendo a punto adeguate metodologie censuarie per l'attestazione dello stato di abbandono dei terreni. Inoltre, potrebbe essere molto utile porre le azioni per la cura dei terreni in sinergia con quanto disposto dall'art. 15 del decreto legislativo 128/2001 (la legge di orientamento per l'agricoltura) che prevede la possibilità di istituire convenzioni tra privati e pubbliche amministrazioni per le attività di sistemazione e manutenzione del territorio.

L'applicazione delle misure per la cura dei terreni forestali abbandonati interessa oltre 34.000 ettari (pari a circa l'1,5% della SOI agroambientale complessiva) che appartengono interamente al Reg. 2078/92. A breve si prevede la totale scomparsa dell'azione, dato che nella nuova programmazione non sono stati previsti interventi di tal tipo, probabilmente a causa dei fattori limitanti ricordati a proposito della cura dei terreni agricoli. Le superfici si concentrano soprattutto nelle regioni del sud ed, in particolare, in Sardegna. In questa regione l'intervento ha avuto un notevole successo applicativo a causa dell'esigenza di ridurre il pericolo di incendi boschivi e dell'opportunità di valorizzare dal punto di vista turistico i soprassuoli forestali. L'assenza nell'attuale programmazione dell'azione per la manutenzione dei terreni forestali abbandonati introduce perplessità circa le sorti degli interventi realizzati in passato. Inoltre, in molti casi gli obiettivi sottesi all'azione non sono nemmeno stati inclusi nelle azioni forestali dei PSR, rivolte per lo più al miglioramento di boschi già gestiti e non a quelli in stato di abbandono. In assenza di uno specifico sostegno regionale, gli interventi che avevano interessato i soprassuoli forestali (potature fitosanitarie, diradamenti, sistemazioni dei terreni e della viabilità rurale, infrastrutture per il contenimento del dissesto idrogeologico e per la prevenzione di incendi e valanghe) saranno certamente abbandonati, vanificando gli sforzi e i miglioramenti ambientali e territoriali finora sostenuti.

Tra le altre misure, vanno ricordati gli interventi per la gestione dei terreni per l'accesso al pubblico, che rappresentavano una novità del Reg. 2078/92, e le azioni ad incentivazione delle colture da biomassa per la produzione di energia, introdotte dalla nuova programmazione.

Per quanto riguarda il primo caso, gli impegni interessano 2.128 ettari, localizzati per oltre la metà in Lombardia. La limitata estensione dei terreni aperti al pubblico a fini ricreativi dipende dal progressivo scadere dei contratti siglati con il Reg. 2078/92 e dall'assenza della misura entro le programmazioni regionali per il periodo 2000-2006. Le ragioni di una simile esclusione risiedono pro-

tabilmente nei possibili effetti contrastanti prodotti dall'azione che, se da un lato consente al pubblico di trarre giovamento nella fruizione delle aree agricole, dall'altro può comportare, soprattutto in aree vulnerabili, pressioni negative sull'ambiente, dovute ad un elevato carico di visitatori o ad un'eccessiva edificazione di strutture per la ricezione. E' da segnalare che alcuni degli interventi previsti nell'ex misura del Reg. 2078/92 sono oggi inclusi nelle misure p (diversificazione delle attività del settore agricolo) e s (incentivazione delle attività turistiche e artigianali) dei PSR e dei POR.

Le azioni ad incentivazione delle colture a fini energetici, programmate in Veneto e in Friuli Venezia Giulia, non hanno riscosso alcun interesse. In Veneto l'intervento, reso operativo nel 2001 e disattivato per la successiva annata, ha interessato un solo ettaro. In Friuli l'azione F1A2 (sensibile riduzione dell'impiego di concimi e di fitofarmaci mediante l'introduzione di colture da biomassa per la produzione di energia o per altri usi industriali), attivata nel 2001, non è stata interessata da nessuna domanda, inducendo l'Amministrazione a non includerla nei bandi per il 2002. La mancata adesione degli agricoltori è essenzialmente da attribuire alla scarsa presenza di industrie che acquistino le biomasse, le quali, al pari di altre fonti energetiche rinnovabili, non risultano ancora sufficientemente utilizzate. Tuttavia, qualora la filiera delle biomasse venisse adeguatamente implementata, l'azione potrebbe essere potenziata come strumento per ottemperare agli impegni di riduzione dei gas a effetto serra previsti dal Protocollo di Kyoto.

6.2.3 *La distribuzione territoriale degli aiuti*

L'efficacia ambientale dipende in modo sostanziale dal livello di concentrazione territoriale degli interventi e dalle caratteristiche ambientali delle aree interessate. Si assume, infatti, che gli effetti potenzialmente prodotti dalle azioni agroambientali, a parità di altre condizioni, siano maggiori nelle aree cosiddette "sensibili" all'intervento stesso, sia perché più suscettibili ai fenomeni di "pressione" agricola negativa, sia perché aventi un particolare valore naturalistico o paesaggistico da salvaguardare. Per verificare in che modo abbiano operato le Regioni sotto questo profilo, sono state valutate le effettive quote di finanziamento per le misure agroambientali destinate alle zone svantaggiate, nonché alcuni dei risultati ottenuti attraverso premi o meccanismi di selezione che aumentano l'adesione coordinata da parte di più aziende aggregate in determinati territori.

Purtroppo l'analisi risulta parziale, in quanto per alcune importanti aree sensibili (zone vulnerabili ai sensi della Direttiva Nitrati, aree Natura 2000), sebbene individuate come prioritarie in molte programmazioni regionali, mancano informazioni e non sono disponibili indicatori per misurare la concentrazione territoriale delle superfici oggetto d'impegno entro le stesse. Quindi, si è proceduto ad elaborare i dati secondo l'appartenenza alle zone svantaggiate⁹, utilizzando tale parametro come un'approssimazione a problematiche territoriali e ambientali specifiche. Nelle regioni dell'Obiettivo 2 nel 2002 i finanziamenti per i contratti agroambientali situati in zone svantaggiate corrispondono al 41% degli aiuti complessivamente erogati (tab. 6.5): un valore praticamente uguale al peso percentuale delle aree agricole svantaggiate. Si può quindi affermare che non si riscontra una particolare disparità nella distribuzione delle risorse, anche se sarebbe ragionevole aspettarsi una maggiore concentrazione degli interventi nelle aree svantaggiate.

A livello regionale è possibile individuare le amministrazioni che hanno concentrato le risorse finanziarie in misura relativamente maggiore nelle aree svantaggiate. Valle d'Aosta, Alto Adige e Trentino, coerentemente all'estensione della SAU in zone svantaggiate, erogano gli incentivi esclusivamente nelle aree svantaggiate. È il caso anche della Liguria, in cui la percentuale di risorse destinate alle zone svantaggiate raggiunge l'84%, un'incidenza comunque superiore al notevole peso del-

⁹ Anche in questo caso, la mancanza di dati limita l'analisi alle sole regioni fuori Obiettivo 1.

la superficie agricola in area svantaggiata. Lombardia e Veneto presentano percentuali di finanziamento per le zone svantaggiate significativamente maggiori delle rispettive incidenze di Sau svantaggiata su SAU regionale, segno di una precisa volontà regionale di favorire l'agricoltura sostenibile in tali aree. Al contrario regioni come il Lazio, la Toscana e il Piemonte presentano una quota di spesa per le zone svantaggiate decisamente inferiore rispetto all'entità delle superfici appartenenti alle zone stesse. In tali casi, si auspica che le Regioni abbiano almeno destinato elevate quote di contributi entro la specifica misura per le zone svantaggiate.

Tabella 6.5 – Confronto tra la spesa per le misure agroambientali e la superficie agricola nelle zone svantaggiate (anno 2002)

	Spesa in zone svantaggiate / Spesa totale	SAU zone svantaggiate / SAU regionale (1)
	<i>valori in percentuale</i>	
Piemonte	22,0	32,5
Valle d'Aosta	100,0	100,0
Lombardia	36,0	22,3
P.A. Bolzano	100,0	96,8
P.A. Trento	100,0	100,0
Veneto	46,0	32,3
Friuli Venezia Giulia	31,0	22,8
Liguria	84,0	79,1
Emilia Romagna	32,0	25,4
Toscana	31,0	43,7
Umbria	76,0	70,5
Marche	37,0	45,8
Lazio	21,0	39,3
Abruzzo	59,0	64,7
Totale	41,2	40,6

Nota (1): la SAU nelle zone svantaggiate è stata stimata moltiplicando la SAU dei Comuni svantaggiati per il rapporto percentuale tra la superficie territoriale svantaggiata (artt. 18, 19 e 20 del reg. 1257/99) e la superficie territoriale comunale.

Fonte: elaborazioni INEA su dati Tabelle degli indicatori comuni per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale - Relazioni annuali Regioni

Riguardo alle modalità di adesione aggregata previste da molte Regioni, le iniziative hanno trovato un riscontro applicativo discreto in Veneto e più limitato in Emilia Romagna e Lombardia, mentre per le altre regioni non vi sono informazioni specifiche (INEA, 2002, pagg. 137-138). In Veneto la possibilità di aderire alle misure agroambientali da parte di aggregazioni di aziende ha ottenuto buoni risultati sia nella campagna 2001 (con 193 domande per l'adesione aggregata su 4401 domande complessivamente ammesse a finanziamento), che nel 2002 (con 313 domande su 4.259 domande totali), interessando soprattutto due realtà provinciali. Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, nel 2001 sono stati approvati 17 "accordi agroambientali locali" per un totale di superficie territoriale pari a 40.935 ettari e di 27.229 ettari di SAU (di cui 11.944 ha oggetto di nuovo impegno). Tuttavia, i dispositivi attuativi emessi dalla Regione nel 2003 hanno sospeso la possibilità di attuazione della misura *f* tramite gli accordi. L'abbandono di questa innovazione applicativa è essenzialmente legato ad alcune difficoltà di tipo procedurale intervenute nella fase di applicazione dello strumento, riconducibili soprattutto ad una insufficiente definizione normativa della ampiezza e della localizzazione degli accordi entro i contesti territoriali ed amministrativi nei quali essi si collocano. In Lombardia i due meccanismi di incentivazione programmati (comprensorio e ambito territoriale) hanno avuto un'applicazione limitata a tre province tra il 2002 e il 2003, tanto che la Regione ne ha parzialmente sospeso l'operatività.

6.2.4 Alcune considerazioni sull'attuazione

L'esigenza di soddisfare prioritariamente gli impegni assunti nella precedente fase di programmazione ha ridotto notevolmente l'attuazione della misura *f*, provocando di fatto una contrazione applicativa delle misure agroambientali. È importante che le Regioni provvedano ad un rilancio delle misure agroambientali identificando gli interventi che sono stati più efficaci in termini ambientali. Soltanto in questo modo, allo scadere del rilevante numero di impegni sottoscritti tra il 1999 e il 2000, sarà possibile dare priorità ad una nuova generazione di interventi più mirati a specifiche problematiche ambientali, evitando sprechi di risorse pubbliche e mantenendo gli accordi agroambientali su una significativa porzione della SAU nazionale.

L'analisi per tipologia di intervento ha messo in luce che le misure maggiormente applicate sono essenzialmente orientate a scopi produttivi, dotate di una più o meno accentuata possibilità di valorizzazione sul mercato (produzioni integrate e biologiche) e convenienti in termini di bilancio tra premio e gravosità dei vincoli sottoscritti (foraggicoltura permanente).

A fronte di una serie di innegabili risultati positivi raggiunti negli anni novanta con gli incentivi alla produzione integrata, va sottolineato come il sostegno a questo tipo di interventi appaia sempre meno giustificabile, data la progressiva diffusione di questi sistemi innovativi anche in assenza di specifici programmi di sviluppo. La tecnologia è divenuta matura e il mercato sembra in grado di valorizzare quanti perseguono la strada della produzione integrata. Probabilmente è giunto il momento per le Regioni di provvedere ad una riallocazione delle risorse finanziarie a favore di azioni più efficaci sotto il profilo ambientale. La riorganizzazione dei finanziamenti potrebbe, ad esempio, andare a vantaggio dell'agricoltura biologica, contribuendo a tamponare il notevole decremento da cui l'azione è interessata negli ultimi anni.

Per quanto riguarda gli interventi a favore della foraggicoltura estensiva, permangono una serie di problematiche già rilevate nel passato, in particolare la scarsa diffusione nella fascia appenninica del Centro Sud rispetto alla presenza consolidata nell'arco alpino. Sembra mancare una chiara consapevolezza dei benefici che si potrebbero ottenere da una gestione attiva e a basso impatto ambientale delle superfici agricole collinari e montane. I benefici in termini di riduzione dell'erosione del suolo, stabilità delle zone in pendio e miglioramento paesaggistico andrebbero a vantaggio delle comunità locali, qualificando maggiormente l'offerta turistico-ricreativa. Anche le azioni a favore della biodiversità non sempre hanno registrato risultati soddisfacenti, probabilmente per la mancanza di apposite strategie per una valorizzazione commerciale delle produzioni locali e per lo sviluppo di attività agricole a prevalente carattere ambientale in aree ad elevato pregio naturalistico.

Alcuni interventi inseriti nella nuova fase di programmazione (certificazione dei sistemi di gestione ambientale, incremento della sostanza organica, manutenzione reti idriche, fasce tampone, colture da biomasse) hanno trovato ben poco seguito presso gli agricoltori. Tuttavia, si ritiene che un loro potenziamento sia da valutare attentamente, in quanto gli obiettivi ambientali ad essi sottesi risultano innovativi e particolarmente coerenti con i nuovi orientamenti delle politiche comunitarie, sempre più incentrate sulla multifunzionalità e sulla diversificazione delle attività primarie.

6.3 Benessere degli animali e buona pratica zootecnica

Alcune modifiche al Reg. 1257/99 introdotte dalla recente riforma, hanno ampliato il contenuto ambientale degli interventi di sviluppo rurale relativi alle produzioni zootecniche. Il riferimento al benessere degli animali - già previsto nel Reg.1257/99, come vincolo nelle misure Investimenti, Insediamento dei giovani agricoltori e Miglioramento delle condizioni di commercializzazione e come possibile finalità nella misura Investimenti - era caratterizzato, infatti, assai meno chiaramente dall'intento di tutela ambientale di quanto non lo sia oggi, alla luce delle modifiche apportate dal

Reg. 1783/03. Quest'ultimo, infatti, al fine di "sostenere gli agricoltori che si impegnano ad applicare norme inerenti al settore zootecnico che superano i requisiti minimi regolamentari" estende le misure agroambientali, aggiungendovi una misura per "il miglioramento del benessere degli animali" a favore degli allevatori che assumono impegni "che oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole, comprese le buone pratiche inerenti al settore zootecnico". Inoltre, l'associazione tra benessere degli animali e finalità ambientale viene resa inequivocabile dalla modifica del titolo del capo VI, che da "misure agroambientali" diventa "agro-ambiente e benessere degli animali".

La nuova misura "miglioramento del benessere degli animali" si aggiunge all'opportunità, già prevista nel Reg. 1257/99, di finanziare all'interno della misura "investimenti", l'adeguamento delle aziende a standard relativi al benessere degli animali più stringenti, introdotti di recente e, comunque, i cui termini per l'adeguamento non siano ancora scaduti. La relazione tra le due forme di sostegno appare sufficientemente chiara in riferimento all'oggetto: all'interno della misura investimenti, si finanziano adeguamenti strutturali, mentre la misura prevista sotto il capo VI promuove l'adozione di tecniche produttive, di pratiche zootecniche, con un maggiore grado di benessere degli animali. Rimane invece più confuso il rapporto tra i livelli minimi di riferimento, in base ai quali definire il contenuto pratico dell'espressione "miglioramento del benessere degli animali" nei due diversi contesti, e che qualificano il contenuto ambientale dell'intervento. Infatti la relazione tra benessere degli animali e sostenibilità ambientale non è semplice e diretta come avviene per altri vincoli, tipo la densità di carico relativa agli aiuti diretti per capo delle OCM carni bovine. Essendo l'inquinamento ambientale direttamente legato all'intensità dell'allevamento, restrizioni sul numero di capi ammissibili al sostegno, possono avere solo un effetto positivo sull'impatto ambientale.

Per quanto riguarda l'impiego come requisito o pre-requisito, previsto in alcune misure dello sviluppo rurale allo scopo di assicurare che le risorse comunitarie non siano distribuite a soggetti inadempienti sotto il profilo degli obblighi relativi al benessere degli animali, oltre che ambientali e sanitari, il vincolo costituisce:

- un prerequisito negli investimenti e nel miglioramento delle condizioni di trasformazione;
- un requisito negli investimenti finalizzati all'adeguamento a nuovi, e più stringenti, standard minimi i cui tempi di adeguamento non siano scaduti;
- un requisito da raggiungere per i giovani agricoltori in un tempo, da definire a livello di programmazione locale, ma che non può superare i cinque anni. Come richiesto dalle linee guida nazionali, in fase di programmazione le amministrazioni regionali hanno predisposto un documento di ricognizione della normativa relativa ad ambiente igiene e benessere degli animali rilevante in relazione alle misure attivate all'interno dei rispettivi POR e PSR (tab. 6.6).

Tali documenti sono di portata generale, ma molte sono le norme che interessano in modo diretto il comparto zootecnico. Oltre alla regolamentazione specificamente rivolta al benessere degli animali, infatti, si individuano norme:

- sullo stoccaggio e smaltimento dei rifiuti che riguardano tutti i comparti agricoli ma si configurano in maniera caratteristica per quello zootecnico;
- igieniche, attinenti alla produzione ed allo scambio di prodotti di origine animale;
- sanitarie, finalizzate al controllo delle epidemie e delle zoonosi nonché dei residui di sostanze tossiche negli alimenti di origine animali.

In relazione alla misura investimenti, il "miglioramento" sembrerebbe da intendersi, dunque, a partire almeno dalle norme vigenti, relative al benessere degli animali, individuate puntualmente all'interno della programmazione regionale, senza escludere che la programmazione locale possa specificare livelli minimi di riferimento ancora più selettivi.

Tabella 6.6 - Requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali indicata nei documenti di programmazione regionale, confronto con la condizionalità obbligatoria del reg. 1782/03

Contenuto della normativa	Normativa comunitaria	Riferimento nella condizionalità obbligatoria	Normativa nazionale	
Ambiente	Conservazione uccelli selvatici	Dir. 79/409/CEE	Art. 3, 4 (par. 1, 2, 4), 5, 7 e 8	Legge n. 157/92
	Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari	Dir. 91/414/CEE	Art. 3	D. Lgs. n.194/95
	Trattamento delle acque reflue	Dir. 91/271/CEE		D.Lgs n 152/99
	Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole	Dir.91/676/CEE	Art. 4 e 5	
	Protezione ambiente, in particolare del suolo, in utilizzazione funghi di decomposizione in agricoltura	Dir. 86/278/CEE	Art. 3	D.lgs n. 99 del 27 gennaio 1992
	Conservazione degli habitat naturali e seminaturali	Dir. 92/43/CEE	Art. 6, 13, 15 e 22 lettera b)	DPR 357/1997
	Rifiuti	Dir. 91/156/CEE		D.Lgs. n. 22 del 5/2/1997
	Rifiuti pericolosi	Dir. 91/689/CEE		
	Imballaggi e rifiuti di imballaggio	Dir. 94/62/CE		
	Valutazione di impatto ambientale	Dir. 85/337/CEE		L.349 dell'8/7/1986
	Acque reflue urbane	Dir.91/271 Dir. 98/15/CE		
	Scarichi acque reflue domestiche provenienti da insediamenti civili diversi dalle abitazioni	Dir. 91/271/CE Dir. 98/15/CE		D.Lgs n 152 dell'11/5/1999
	Gestione dei rifiuti di origine animale	Dir. 91/997/CEE		
	Benessere degli animali	Qualità dell'aria ed emissione in atmosfera	Dir.96/61/CE	
Norme sulla protezione degli animali negli allevamenti		Dir. 98/58/CE	Art. 4	D.Lgs. n. 146 del 26/3/2001
Norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria		Dir. 99/74 CE		D.Lgs. n. 267 del 29/7/2003
Norme minime per la protezione dei vitelli		Dir.91/629/CEE Dir. 97/2/CE Dec. 97/182/CE	Art. 3 e 4	D.lgs 30.12.92 n° 533 modificato da D.lgs 331/98
Norme minime per suini		Dir. 91/630/CE	Art. 3 e 4 par. 1	D.lgs 30.12.92 n° 534
Protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento		Dir. 93/119/CE		D.lgs 333/1998
Protezione degli animali durante il trasporto		Dir.91/628/CE Dir. 95/29/CE		D.lgs 20.10.98 n° 388
Produzione e immissione sul mercato degli avoprodotto		Dir. 89/437/CEE		D. Lgs 4/2/93 n°65
Scambi intracomunitari di prodotti a base di carne		Dir. 92/5/CEE		D.Lgs 30/12/92 n°537
Produzione, immissione sul mercato e scambio di carni fresche		Dir. 91/497/CEE e 91/498/CEE		D. Lgs 18/4/94 n°286
Igiene delle produzioni animali	Scambi di carni fresche di volatili da cortile	Dir. 92/116/CEE		D. Lgs 16/12/97 n°495
	Produzione e commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento	Dir. 91/495/CEE		D. Lgs 30/12/92 n°539
	Produzione e commercializz. latte crudo, latte trattato termicamente e prodotti a base di latte	Dir. 92/46/CEE		DPR 14.1.1997 n° 54
	Controllo ufficiale prodotti alimentari	Dir. 89/397/CEE		L. 142 del 19.2.1992 D. Lgs.123/93
	Autocontrollo per l'igiene e la sicurezza dei prodotti alimentari	Dir.93/43 CEE Dir. 96/3/CE		D.lgs. 155/97
	Misure di controllo su talune sostanze e loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti	Dir. 96/23/CE		L. 128 del 24.4.98
	Divieto utilizzazione di alcune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali	Dir. 96/22/CE	Art. 3, 4, 5 e 7	L. 128 del 24.4.98
	Identificazione e registrazione degli animali	Dir. 92/102/CEE	Art. 3, 4 e 5	DPR 317 del 30/4/96
	Misure contro l'fta epizootica	Dir. 85/511		DPR 229 del 01/3/91
	Misure contro alcune malattie degli animali e misure specifiche per malattia vescicolare dei suini	Dir.92/119/CEE		DPR 362 del 17/5/96

Fonte: PSR e POR

Relativamente alla misura “miglioramento del benessere degli animali”, introdotta all’art. 22 dal Reg. 1783/03, il già citato considerando n. 6, mettendo in relazione l’estensione delle misure agroambientali all’esigenza di incoraggiare gli agricoltori ad applicare norme rigorose in materia di benessere degli animali, lascia intendere che ci sia una sostanziale coincidenza tra le “normali buone pratiche” e la normativa vigente nel settore zootecnico relativa al benessere degli animali. Tuttavia, quest’ultima

attiene per lo più a requisiti di tipo strutturale, che si configurano come limiti, imposti soprattutto in riferimento a modelli intensivi di produzione, che poco dicono circa gli aspetti gestionali dell'allevamento se non nell'ottica del contenimento delle sofferenze degli animali. Invece, la collocazione del "miglioramento del benessere degli animali" tra le misure agroambientali riconduce inequivocabilmente ad obblighi gestionali, finalizzati alla sostenibilità ambientale delle modalità produttive. Si tratta di decisioni che riguardano l'attività produttiva zootecnica nel suo complesso che, certamente, condizionano il livello di benessere degli animali ma non sono finalizzati ad esso. Queste decisioni attengono:

- alla scelta delle specie da allevare in relazione al contesto ambientale specifico;
- alla selezione genetica che influisce sull'efficienza produttiva della "macchina animale" ;
- alla formulazione della dieta;
- alle caratteristiche dei ricoveri che, a loro volta, determinano la tipologia degli effluenti, liquami o materiali solidi;
- agli aspetti sanitari.

Tabella 6.7 - Normativa presente nel regolamento 1782/2003 e non presente nei documenti regionali relativi alla programmazione del 1257/99

Contenuto della normativa	Riferimento nella condizionalità obbligatoria
Direttiva 80/68/CEE concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose	Art. 4 e 5
Dir. 85/511/CEE che stabilisce misure contro l'afta epizootica	Art. 3
Dir 92/119/CEE che introduce misure generali contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini	Art. 3
Reg 2629/97, che stabilisce modalità di applicazione del Reg .820/97 per quanto riguarda i marchi auricolari, il registro delle aziende, e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e registrazione dei bovini	Art. 6 e 8
Regolamento n.1760/2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini; e abroga il Reg. 820/97	Art. 4 e 7
Direttiva 2000/75/CE, che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini	Art. 3
Regolamento 999/2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili	Art. 7, 11, 12, 13 e 15
Regolamento 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali delle legislazione alimentare	Art. 14, 15,17, (par. 1), 18, 19, e 20

Fonte: Reg.1782/03

Una complicazione non ovvia, inoltre, nasce dalla direzione incerta che assume il rapporto tra i vincoli imposti per migliorare il benessere degli animali e la sostenibilità ambientale. Ad esempio, studi condotti recentemente dal dipartimento di Produzione vegetale e Tecnologie agrarie dell'Università di Udine, sembrerebbero evidenziare nei sistemi "alternativi" di allevamento delle ovaiole, compatibili con la nuova normativa introdotta con la direttiva 1999/74/CE, "più elevate concentrazioni di ammoniaca e polveri nell'ambiente di stabulazione, con riflessi negativi... sulle condizioni di lavoro e sull'ambiente".

Sembra piuttosto ovvio che la collocazione della misura "miglioramento del benessere degli animali" nell'ambito degli aspetti agroambientali implica una visione della finalità dell'intervento che travalica l'aspetto strettamente connesso alle privazioni causate agli animali dalle restrizioni imposte loro negli allevamenti intensivi. In quest'ottica, il documento di ricognizione della normativa vigente prodotto dalle regioni, può essere comunque un utile riferimento per la definizione della buona pratica zoo-

tecnica, se considerato, però nei contenuti più generali e non esclusivamente in relazione alla normativa per la protezione degli animali negli allevamenti. Le indicazioni provenienti da tale documento possono costituire, comunque, solo un riferimento minimo e non esauriscono il contenuto della buona pratica zootecnica che andrà definito opportunamente, sull'esempio di quanto già fatto per la buona pratica agricola.

La definizione dei livelli di riferimento è particolarmente rilevante in considerazione del fatto che, l'estensione delle misure agroambientali agli aspetti zootecnici, sembrerebbe non esaurirsi nell'introduzione della misura "miglioramento del benessere degli animali". Infatti il Reg. 1783/03, riconducendo "le buone pratiche inerenti al settore zootecnico" ad una componente delle più generali "normali buone pratiche agricole", (articolo 23, punto 2, del Reg. 1257/99, in seguito alle modifiche introdotte dal Reg. 1783/03), sembrerebbe voler creare i presupposti per estendere gli obblighi relativi alle buone pratiche zootecniche ben al di là dell'implementazione della misura specificamente rivolta al miglioramento del benessere degli animali. Secondo l'art. 20 del Reg. 817/04, recante disposizioni di applicazione del Reg. 1257/99, "l'agricoltore che assume un impegno agroambientale o relativo al benessere degli animali per una parte dell'azienda agricola si attiene, nel resto dell'azienda, almeno alle normali buone pratiche agricole".

Riferimenti bibliografici

Fugaro A., PSR: misure agroambientali o aiuti al reddito?, *L'informatore Agrario*, n. 17, 2004.

INEA, *Le misure agroambientali in Italia, Analisi e valutazione del reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97*, Roma, 1999.

INEA, *Le politiche agricole dell'Unione Europea*, Rapporto 2001/2002, Roma, 2002.

INEA, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Verso la nuova programmazione 2000-2006*, Rapporto 2000, Roma, 2000.

INEA, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Il quadro degli interventi in Italia*, Rapporto 2001/2002, Roma, 2002.

LIPU – Lega Italiana Protezione Uccelli (2003), *Analisi dell'idoneità dei Piani di Sviluppo Rurale per la gestione delle ZPS e delle IBA*.

Povellato A., Le misure agroambientali in Italia, *L'informatore Agrario*, n. 37/2002, 2002.

Seroglia G., Trione S. a cura di, *Prospettive di diffusione dell'allevamento bovino biologico in Valle d'Aosta – Analisi Regionali*, INEA, Roma, 2002.

CAPITOLO 7

LA POLITICA FORESTALE NELLO SVILUPPO RURALE

7.1 Introduzione

La riforma di Agenda 2000 rappresenta, per il settore forestale, un'importante novità nelle politiche e nelle strategie, sia a livello nazionale che comunitario. Infatti, fino al 2000, le uniche politiche forestali interessate dall'intervento comunitario erano rappresentate da due regolamenti che finanziavano rispettivamente l'imboschimento delle superfici agricole (Reg. CE 2080/92) e gli investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura (Reg. CE 867/90). Oltre a questi interventi le regioni davano attuazione ad interventi forestali, o riconducibili al settore forestale, basati su politiche proprie e finanziati con fondi regionali. Trattandosi di interventi che non sono soggetti a un sistema consolidato di monitoraggio e valutazione non ne esiste una rassegna, a livello nazionale. Si tratta comunque di un insieme piuttosto eterogeneo di azioni, solo in parte riconducibili a obiettivi e tipologie propri dello sviluppo rurale.

Con l'approvazione di Agenda 2000 la situazione cambia radicalmente. Infatti, nella formulazione delle politiche di sviluppo rurale entrano anche le foreste, finora escluse a causa del fatto che il Trattato Europeo non prevedeva alcuna specifica "Politica Forestale Comune". In realtà una prima presa di posizione dell'Unione Europea sulle politiche forestali avviene l'anno prima dell'approvazione di Agenda 2000, con la Risoluzione del Consiglio (1999/C/56/01) sulla Strategia Forestale dell'Unione Europea. Tale risoluzione, pur attribuendo agli Stati Membri il ruolo e la responsabilità della formulazione delle Politiche Forestali, riconosce che l'UE può positivamente contribuire alla implementazione di una gestione forestale sostenibile e promuovere il ruolo multifunzionale delle foreste.

La strategia forestale dell'Unione, oltre a richiamare i principi della gestione forestale sostenibile come obiettivo per le politiche nel settore forestale, riconosce che l'inclusione delle misure forestali nell'ambito del Regolamento sullo sviluppo rurale potrebbe costituire lo strumento per la realizzazione pratica della strategia, ovviamente a patto che le azioni implementate siano coerenti con le raccomandazioni della strategia stessa. Ha così preso forma un capitolo del regolamento sullo sviluppo rurale che prevede interventi riconducibili, da un lato alla selvicoltura di pianura (imboschimento delle superfici agricole), dall'altro al sostegno e miglioramento economico, ecologico e protettivo delle foreste esistenti.

Nei due paragrafi che seguono sono sinteticamente esposti alcuni dati di attuazione delle misure forestali nell'ambito della presente programmazione dello sviluppo rurale, vengono inoltre riassunti i principali problemi affrontati dalle amministrazioni regionali nella attuazione delle misure e le prospettive per la programmazione 2007-2013, alla luce delle prime bozze di regolamento recentemente pubblicate dalla Commissione.

7.2 L'attuazione delle misure forestali

Gli interventi forestali programmabili dalle regioni nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) sono riconducibili agli articoli da 29 a 32 del Regolamento (CE) 1257/99 e, in parte, anche al trattino 11 dell'articolo 33 dello stesso regolamento.

Gli articoli del Regolamento lasciano ampio spazio agli Stati membri e alle Regioni sulla combinazione delle diverse azioni e misure da attuare. Una rassegna delle misure programmate dalle

Regioni italiane (INEA, 2002a, INEA, 2002b), evidenzia come siano state attivate, oltre alle consuete misure di imboscamento delle superfici agricole (misura h), un insieme di misure, tutte riconducibili all'ampia categoria delle altre misure forestali (misura i) caratterizzato da una varietà di interventi considerevole. Sono state incluse nei programmi anche molte delle misure che precedentemente costituivano la "politica forestale regionale", evidentemente anche nell'intento di accedere per tali interventi, precedentemente finanziati esclusivamente con fondi regionali, al cofinanziamento comunitario e nazionale.

Peraltro in fase di attuazione, almeno da quello che si può desumere dai dati disponibili¹, i fondi sono stati soprattutto destinati alla copertura degli impegni della precedente programmazione. Questo problema, che peraltro era chiaro alle Autorità di Gestione (ADG) già nell'anno 2000, in fase di programmazione, unito alla numerosità delle misure programmate, ha notevolmente limitato l'attuazione delle nuove misure, in particolare quelle di più complessa attuazione.

Comunque, l'insieme delle misure forestali rappresenta a livello nazionale una parte importante delle misure di sviluppo rurale. In particolare, sia nei PSR delle regioni del Centro Nord che nella programmazione delle regioni obiettivo 1², le misure forestali risultano essere, in ordine di importanza finanziaria, seconde solo alle misure Agroambientali.

7.2.1 L'attuazione delle misure di imboscamento

Le politiche forestali ed in particolare il rimboscamento³, hanno in Italia un'origine non recentissima. Senza voler partire da quanto fu attuato nel periodo compreso fra le due guerre, con finalità prevalentemente collegate alla bonifica, basti ricordare che, in tempi più recenti, ampi programmi di rimboscamento sono stati attuati nelle regioni meridionali tra gli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta. Per questi interventi l'obiettivo, magari non esplicitamente dichiarato, era molto spesso di carattere occupazionale. Secondariamente si potevano individuare altri obiettivi, riconducibili alla protezione del suolo e alla riduzione dell'erosione. Con la metà degli anni ottanta, in particolare con l'introduzione del riposo volontario dei terreni agricoli, l'imboscamento assume una connotazione diversa: si sposta da una localizzazione geografica tipicamente montana-collinare ai terreni agricoli di pianura o di bassa collina, con il dichiarato obiettivo di ridurre le eccedenze agricole.

L'evidenza ha dimostrato il fallimento di tali politiche in relazione all'obiettivo principale, infatti nella maggior parte dei casi gli imboscamenti di terreni agricoli non hanno ridotto le eccedenze, o se lo hanno fatto, questo è costato alla collettività molto di più di quanto non costassero le misure di ritiro. Nonostante ciò l'obiettivo di riduzione delle eccedenze agricole continua ad essere perseguito anche nella successiva attuazione delle misure di "accompagnamento" alla riforma della PAC del 1992 (Regolamenti 2078, 2079 e 2080/92), anche se coniugato con obiettivi ambientali, protettivi e con obiettivi produttivi.

Le misure del regolamento forestale (Reg. CE 2080/92) hanno avuto un livello di attuazione

¹ I dati dell'attuazione finanziaria, aggiornati al 2003, sono di fonte Agea e Mipaf. I dati sull'avanzamento fisico sono riferiti al dicembre 2002 e sono disponibili nelle relazioni annuali di attuazione fisica.

² Al riguardo va ricordato che la programmazione per lo sviluppo rurale prevede per le regioni fuori obiettivo 1, che tutte le misure forestali siano contenute nel PSR e quindi cofinanziate dal Fondo FEOGA Garanzia. Nelle regioni dell'obiettivo 1, invece all'interno dei PSR sono comprese le sole misure di accompagnamento (cofinanziate dal FEOGA Garanzia) e nei POR le "altre misure forestali" (cofinanziate dal FEOGA Orientamento). La comparazione tra i due strumenti di programmazione crea pertanto alcuni problemi di omogeneità dei dati, anche a causa della maggiore dotazione finanziaria complessiva dei programmi operativi delle regioni dell'obiettivo 1 rispetto ai PSR delle regioni del Centro Nord.

³ Negli ultimi anni, trattandosi di terreni non precedentemente boscati, si parla soprattutto di imboscamento.

di tutto rilievo: in 6 anni (1994-2000) in Italia è stato imboschito più di quanto non si fosse fatto nei precedenti 20 anni di politiche nazionali. Senza voler entrare nel merito della qualità degli interventi realizzati o della loro rispondenza agli obiettivi comunitari, è comunque opportuno ricordare che il costo di tali interventi è piuttosto consistente e che il meccanismo del Regolamento CE 2080/92, che prevede compensazioni delle perdite di reddito per una durata massima di 20 anni, provoca un “trascinamento” di costi dalla vecchia alla nuova programmazione.

Attualmente, l'imboschimento delle superfici agricole viene attuato dalle regioni nell'ambito dei PSR con obiettivi, modalità di applicazione ed organizzazione della misura piuttosto variabili e differenziate. Va anzitutto ricordato che le procedure amministrative della misura di imboschimento differiscono notevolmente dalla maggior parte delle altre misure dei PSR. In particolare l'imboschimento, finanziando sia un intervento di tipo strutturale (l'impianto), che una compensazione di perdita di reddito (premio annuale), prevede un iniziale istruttoria tecnica sulla domanda di investimento, che si conclude con l'ammissione delle domande a finanziamento. Segue l'esecuzione dell'intervento e quindi un collaudo tecnico da parte delle strutture preposte dall'Autorità di Gestione. Queste fasi, soprattutto il collaudo, risultano piuttosto lunghe, pertanto l'analisi dell'attuazione fisica, riportata di seguito, fa riferimento alle domande approvate, cioè a quelle che hanno superato l'istruttoria tecnica e si presume siano in fase di realizzazione, comprendendo in tal modo anche il sottoinsieme dei progetti già sottoposti a collaudo.

Sulla base dei dati di monitoraggio fisico e finanziario disponibili, è quindi possibile ricostruire il quadro di sintesi nazionale dell'attuazione della misura imboschimento.

Gli imboschimenti attuati, se si escludono i trascinamenti del regolamento 2080/92, sono fondamentalmente riconducibili a due tipologie: a finalità produttiva ed a finalità protettiva/multifunzionale. Le informazioni ricavate dalle relazioni annuali di attuazione, tuttavia, non usano questa ripartizione degli interventi, basandosi su una concezione dell'imboschimento tipica dei paesi centro e nord-europei, ed operando una suddivisione che, nel tentativo di fornire informazioni dettagliate, crea delle evidenti duplicazioni tra composizione (latifoglie, conifere e mista) e specializzazione (rapido accrescimento).

Nel complesso i dati di monitoraggio indicano che gli imboschimenti di nuova programmazione attivati, negli anni 2000, 2001 e 2002, coprono complessivamente 12.131 ettari. Sono stati attuati 2.136 impianti con una superficie media di circa 3 ettari per intervento. L'attuazione della nuova misura di imboschimento rimane, quindi, in termini di superficie rimboschita, molto al di sotto di quanto in precedenza attuato con il Reg. CE 2080/92 che, in sei anni, tra il 1994 ed il 2000, ha permesso di rimboschire più di 100.000 ettari di terreni precedentemente agricoli. Per quanto riguarda la distribuzione regionale degli interventi c'è da sottolineare come solo le due Province Autonome non hanno previsto l'attuazione della misura.

Al Sud la misura h) è prevista nei piani di sviluppo rurale ma risulta attuata solamente in Sicilia, Molise e Campania. Anche sulle tipologie di imboschimento, pur non essendo disponibili informazioni dettagliate, si osserva una certa differenza tra Nord e Sud: le regioni del Nord hanno dato particolare importanza all'imboschimento con specie a rapida crescita nelle aree di pianura (Piemonte, Lombardia e, in misura minore, anche il Veneto) con finalità prevalentemente produttive, mentre al sud prevalgono impianti, di latifoglie o misti, anche con specie di pregio, generalmente non a rapida crescita. Gli imboschimenti con resinose (esclusivamente pini) invece vengono attuati solo in Sicilia.

Per contro, come già sottolineato nella parte introduttiva, i trascinamenti della precedente programmazione sono ancora molto elevati. Come si può osservare nelle ultime due colonne di tabella 7.1 rimangono a carico dei PSR i premi relativi a 62.000 ettari di impianti attuati nella precedente programmazione. I trascinamenti riguardano un po' tutte le regioni italiane, ad eccezione

Tabella 7.1 - Misura h) e trascinamenti Reg. 2080/92 - numero di domande e superficie sovvenzionata

	misura h - numero di domande approvate					misura h - Superficie sovvenzionata (ha)					trascinamenti 2080/92 (per l'anno 2002)	
	Conifere	Latifoglie	impianti a rapida crescita	impianti misti	Totale	Conifere	Latifoglie	impianti a rapida crescita	impianti misti	Totale	Numero beneficiari	superficie sovvenzionata (ha)
Piemonte	0	0	93	0	93	0	0	535	0	535	2.398	6.057
Lombardia	1	112	285	0	398	0	192	896	0	1.088	1.309	5.810
Veneto	0	147	87	22	256	0	533	455	57	1.045	720	1.480
Friuli Venezia Giulia	0	0	56	91	147	0	0	201	249	450	940	1.000
Liguria	0	17	3	0	20	0	18	5	0	23	120	132
Emilia Romagna	0	106	14	0	120	0	344	123	0	467	1.073	0
Toscana	0	2	1	25	28	0	0	45	1.788	1.833	1.241	4.654
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.560	9.404
Marche	0	365	0	0	365	0	741	0	0	741	2.031	4.489
Lazio	1	144	0	0	145	7	1.076	0	0	1.083	486	1.781
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	678	0
Molise	0	156	0	0	156	0	366	0	0	366	164	754
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.868	5.000
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	167	2.309
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	303	2.765
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.
Sicilia	80	28	0	300	408	1.000	500	0	3.000	4.500	886	7.500
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	630	9.000
Totale	82	1.077	539	438	2.136	1.007	3.769	2.261	5.094	12.131	16.574	62.135

Fonte: Relazioni annuali sull'attuazione dei Psr annualità 2000, 2001, 2002

di quelle che fin dall'inizio hanno deciso, soprattutto per motivi legati alla conformazione del territorio e alla sua specializzazione produttiva, di non attuare l'imboschimento delle superfici agricole (Trento, Bolzano e Valle d'Aosta). Se si osservano le due sezioni della tabella 7.1, relative rispettivamente alla misura h) e ai trascinamenti dal Reg. 2080/92, si rileva, come era peraltro prevedibile, che le regioni che maggiormente hanno attuato l'imboschimento nella precedente programmazione non hanno poi avuto possibilità di attivare la misura h) in quanto la disponibilità finanziaria per misure forestali veniva assorbita interamente, o quasi, dagli impegni pregressi. Si tratta di una situazione simile a quanto è accaduto nei primi due anni della programmazione 2000/2006 per le misure agroambientali, solo che, nel caso delle misure forestali, i pagamenti per impegni precedenti sono destinati a durare, seppure diminuendo progressivamente, per molti anni.

Nella successiva tabella 7.2. vengono riportati i valori di spesa programmata ed effettuata per le misure di imboschimento delle superfici agricole. A livello nazionale, le misure di imboschimento, riconducibili alla nuova programmazione (misura h) e al Reg. 2080/92, rappresentano nel complesso più dell'10% delle risorse totali programmate con i PSR. Di queste, solo il 2,2% si riferisce alla misura h), con una situazione leggermente migliore per le regioni obiettivo 1 rispetto a quelle del Centro Nord. In particolare del totale programmato per questa misura nelle regioni fuori obiettivo 1 è stato pagato complessivamente circa il 28% e nelle regioni obiettivo 1 invece circa il 11% del programmato.

La situazione appare completamente diversa per quanto riguarda i trascinamenti del regolamento 2080, che hanno un peso pari all'8,1% del totale programmato dai PSR a livello nazionale. Esiste una evidente differenziazione geografica: nelle regioni dell'obiettivo 1 i trascinamenti rappresentano il 16,6% del totale programmato, mentre in quelle del Centro Nord raggiungono solo il 5,3%. E' peraltro opportuno ricordare che il maggiore peso nelle regioni obiettivo 1 dei trascinamenti va interpretato tenendo presente che i PSR di queste regioni comprendono le sole misure di accompagnamento, ed hanno quindi una dotazione finanziaria complessiva più bassa rispetto alle altre regioni. In entrambi i raggruppamenti territoriali la differenziazione fra le regioni risulta piuttosto marcata, con alcune situazioni particolari, come ad esempio la Calabria, dove la misura h) è esclusivamente costituita da trascinamenti della precedente programmazione, che rappresentano ben il 30,7% del totale della spesa pubblica programmata nel PSR, di cui al 31 dicembre del 2003 è stato pagato già più del 71%. In altre situazioni, come la Sardegna, si è passati da una iniziale programmazione che prevedeva esclusivamente i trascinamenti del Reg. 2080/92, tramite rimodulazioni, ad una inclusione di imboschimenti di nuova programmazione. A livello nazionale per questa tipologia di intervento è stato pagato il 65,6% del programmato, di cui il 71% nelle Regioni fuori obiettivo 1 e circa il 60% nelle regioni obiettivo 1.

I pagamenti (al 2003) evidenziano, per gli imboschimenti della nuova programmazione, un livello di spesa piuttosto basso (meno di 40 milioni di euro in totale). Tale aspetto è peraltro coerente con la programmazione che aveva previsto, nella maggior parte dei casi, che la misura imboschimento venisse attivata solo a partire dal 2002 o 2003; ci si aspetta pertanto un aumento negli ultimi anni del periodo di programmazione. Per contro, la spesa sui trascinamenti del regolamento 2080, che come visto raggiunge mediamente il 65% del programmato, è ovviamente in progressivo calo.

Il basso livello di spesa per imboschimenti di nuova programmazione trova una giustificazione anche nelle procedure che, come già ricordato, prevedono il pagamento del contributo per le spese di impianto solo a collaudo eseguito, presumibilmente dopo 1, 2 anni dalla domanda di finanziamento e sua approvazione.

Tabella 7.2 - Spesa pubblica programmata ed attuata per imboschimento delle superfici agricole

	Imboschimento nuova programmazione				Imboschimento trascinalamenti 2080			
	Spesa prog. (Meuro)	Prog. su totale PSR %	Pagamenti (Meuro)	Pagamenti/prog. %	Spesa prog. (Meuro)	Prog. su totale PSR %	Pagamenti (Meuro)	Pagamenti/prog. %
Piemonte	4,80	0,6	1,29	27,0	39,20	4,5	25,77	65,7
Lombardia	47,94	6,0	16,49	34,4	66,62	8,3	45,10	67,7
P.A. Bolzano	-	-	-	-	0,19	0,0	-	-
P.A. Trento	0,04	0,0	0,00	0,9	-	-	-	-
Veneto	5,96	0,9	3,03	50,8	16,86	2,6	13,79	81,8
Friuli Venezia Giulia	5,10	2,4	1,90	37,3	20,20	9,6	14,31	70,8
Liguria	0,33	0,2	0,07	20,5	4,25	2,0	3,75	88,3
Emilia Romagna	7,45	0,9	2,94	39,5	28,04	3,4	19,15	68,3
Toscana	13,53	1,9	1,04	7,7	64,88	9,0	51,00	78,6
Umbria	1,48	0,4	0,45	30,2	42,89	10,9	31,62	73,7
Marche	13,38	3,0	1,12	8,4	22,60	5,0	16,13	71,4
Lazio	8,72	1,5	2,11	24,2	11,40	1,9	8,35	73,2
Abruzzo	-	-	-	-	35,30	12,2	20,72	58,7
Fuori obiettivo 1	108,73	1,6	30,44	28,0	352,42	5,3	249,69	70,9
Molise	7,45	16,5	0,17	2,3	6,01	13,3	6,60	109,8
Campania	21,92	10,9	3,59	16,4	32,02	15,9	18,72	58,5
Puglia	7,27	1,9	0,21	2,8	5,65	1,5	4,67	82,7
Basilicata	5,76	2,4	0,08	1,3	55,69	22,8	19,35	34,7
Calabria	-	-	-	-	91,96	30,7	66,14	71,9
Sicilia	25,60	4,6	4,59	17,9	112,80	20,1	65,44	58,0
Sardegna	13,09	3,2	0,18	1,3	52,48	13,0	34,54	65,8
Obiettivo 1	81,08	3,8	8,81	10,9	356,62	16,6	215,47	60,4
Totale Italia	189,81	2,2	39,25	20,7	709,03	8,1	465,16	65,6

Fonte: Rielaborazione INEA su dati MIPAF - AGEA relativi ai pagamenti PSR al 15/10/2003

7.2.2 *L'attuazione delle altre misure forestali*

L'ampia categoria delle "altre misure forestali" viene ricondotta agli interventi che vengono previsti dall'articolo 30 del regolamento sullo sviluppo rurale (come il rimboschimento delle superfici non agricole, il miglioramento economico, ecologico e sociale delle foreste, gli investimenti per migliorare e razionalizzare la raccolta, la trasformazione e la commercializzazione, la promozione di nuovi sbocchi per l'uso e la commercializzazione dei prodotti silvicoli, lo stabilimento di associazioni di imprenditori e la ricostruzione del potenziale silvicolo danneggiato da incendi e la promozione di adeguati strumenti di prevenzione), e agli interventi previsti dall'articolo 32 (quali il mantenimento della stabilità ecologica in zone di interesse pubblico e l'introduzione di fasce taglia fuoco).

L'obiettivo principale di queste misure è quello di "agire in maniera complementare agli interventi di imboschimento al fine di favorire il mantenimento e lo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste attraverso la promozione di un modello sostenibile della silvicoltura, al fine di salvaguardare le aree boscate e di sostenere il settore forestale, valorizzando la filiera bosco-legno".

Si capisce chiaramente, già dall'enunciazione degli obiettivi, che la formulazione del capitolo forestale del Regolamento si basa su una visione piuttosto generalista della gestione forestale. Non esiste una suddivisione, che è invece chiara negli altri capi del regolamento sullo sviluppo rurale, tra misure economiche (aumento della competitività) e misure ecologico-ambientali nonché di salvaguardia del territorio. Questa formulazione lascia di fatto alle Regioni e agli Stati Membri la possibilità di adattare le misure al proprio ambito territoriale e agli obiettivi specifici della programmazione locale. Purtroppo in molti casi le regioni non hanno saputo opportunamente indirizzare le misure forestali ed hanno programmato nei PSR un insieme di misure, riconducibili a obiettivi diversi, spesso conflittuali, senza un chiaro indirizzo strategico.

Una rapida rassegna dei PSR regionali ha evidenziato l'ampia varietà di interventi che le regioni hanno attuato. Senza pretese di completezza si riportano le principali tipologie di intervento attivate dalle regioni e riclassificate per macro categorie funzionali economico aziendale, ecologico ambientale e salvaguardia del territorio.

Funzione economico aziendale:

- Imboschimenti per produzione di biomasse a fini energetici;
- Investimenti per la raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali;
- Associazionismo forestale;
- Pianificazione forestale (piani di assestamento e gestione a livello aziendale);
- Inventari forestali e cartografia;
- Ecocertificazione ed interventi sulla filiera legno;
- Infrastrutture e strade;
- Bioenergia e sistemazioni verde;

Funzione ecologico ambientale:

- Mantenimento stabilità ecologica;
- Recupero biotipi umidi;
- Accrescimento valore e miglioramenti forestali;

Funzione di salvaguardia del territorio:

- Ricostruzione di boschi danneggiati da disastri naturali e incendi;

- Tutela del paesaggio;
- Sistemazioni idraulico forestali.
- Difesa incendi e mantenimento fasce tagliafuoco;
- Imboschimento delle superfici non agricole;

Va detto che molte delle tipologie di intervento sopra ricordate erano, prima di Agenda 2000, finanziate nell'ambito delle politiche regionali (vedasi gli inventari e la pianificazione, l'associazionismo forestale, le infrastrutture e la viabilità forestale e in alcuni casi anche gli interventi di filiera). La possibilità offerta dal regolamento sullo sviluppo rurale di poter cofinanziare parte delle politiche forestali regionali ha sicuramente contribuito a rafforzare, in termini finanziari e di impatto, le politiche stesse.

Con riferimento alle 8 principali sottomisure previste nel regolamento sullo sviluppo rurale⁴, si può osservare nella tabella 7.3, come la prima sottomisura pur essendo stata programmata in quasi tutte le regioni, presenta un discreto livello di attuazione solamente in Friuli Venezia Giulia (poco meno di 700 ettari) e Veneto (circa 300). In altre regioni presenta un'attuazione molto bassa o nulla. Complessivamente sono stati rimboschiti poco meno di un migliaio di ettari di terreni non agricoli. Si tratta di una misura nel complesso molto simile alla analoga misura di imboschimento dei terreni agricoli, peraltro generalmente caratterizzata da obiettivi ambientali.

La sotto-misura di miglioramento economico, sociale ed ecologico delle foreste è prevista nei diversi programmi con contenuti piuttosto differenziati. Se infatti la maggior parte delle regioni l'ha attuata come una misura di miglioramento boschivo (principalmente con obiettivi di carattere economico), attivando interventi riconducibili a cure colturali, conversioni e ripuliture, altre regioni hanno invece programmato misure diverse, quali ad esempio la costruzione e manutenzione di strade forestali, oppure, frequentemente, la formulazione ed attuazione di piani di gestione forestale, piani di assestamento oppure inventari forestali. In altri casi, meno frequenti, sono state attivate anche misure di difesa idraulico forestale. La tabella 7.3 riporta, per questa sottomisura, sia il numero di beneficiari che la superficie oggetto di impegno, ovviamente i dati di superficie si riferiscono solamente alle misure di miglioramento boschivo, mentre non sono incluse tutte quelle misure per le quali l'attuazione in termini di superficie non è pertinente. La misura viene attuata soprattutto nelle regioni alpine, in particolare nelle province di Trento e Bolzano. Valori significativi di attuazione sono riportati anche da alcune regioni appenniniche, in particolare Toscana, Liguria e Marche.

Tra le altre sottomisure le più rilevanti in termini di attuazione fisica sono quelle relative alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti forestali e alla prevenzione e previsione degli incendi boschivi. Altre misure dell'articolo 30, quali la costituzione di associazione di imprenditori forestali, la creazione di nuovi sbocchi commerciali per i prodotti forestali, e dell'articolo 32 (mantenimento delle fasce tagliafuoco) hanno avuto un'attuazione molto limitata. Infine, il mantenimento della stabilità ecologica dei boschi (articolo 32, secondo trattino) risulta attuato in sole 4 regioni per un totale di una cinquantina di beneficiari e circa 11.500 ettari.

I piani finanziari dei PSR, non presentando una suddivisione delle spese per gli specifici interventi previsti, non consentono di valutare come l'impegno finanziario si ripartisca tra le diverse sotto-misure forestali. Sulla base dei dati di programmazione si può comunque affermare che solo poche regioni hanno attribuito alle scelte di programmazione un indirizzo chiaro, scegliendo di non dare attuazione alle misure di imboschimento (o di attuarle in misura ridotta) concentrando le risorse sulle "altre misure forestali", più strettamente legate alla valorizzazione del comparto forestale, favorendo il man-

⁴ Si sono adottati come riferimento i trattini degli articoli 30 e 32 del regolamento sullo Sviluppo rurale, coerentemente con quanto riportato nelle relazioni annuali. Si tratta ovviamente di una semplificazione, resa necessaria dall'estrema diversità degli interventi che non avrebbe permesso di formulare una sintesi a livello nazionale. L'analisi è stata attuata solamente per i PSR quanto per i POR obiettivi 1, e i dati di attuazione fisica relativi alle "altre misure forestali" non sono attualmente disponibili.

Tabella 7.3 - Altre misure forestali: numero di beneficiari ed ettari oggetto di impegno

	Imboschimento superfittone agricolo		Miglioramenti forestali		Trasf. e comm.		Nuovi sbocchi comm.		Assoc. Imprend.		Incendi ricostruz./prevenz.		Totale art. 30		Mantenimento stabilità ecologica		Mantenim. fasce tagliafuoco		Totale art. 32		
	N. ettari	N.	N. ettari	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N. ettari	N.	N. ettari	N.	N. ettari	N.	N. ettari	N.	N. ettari
Piemonte	-	-	208	155	98	-	-	-	9	1	1	155	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	2	-	105	-	29	-	-	24	4	-	4	164	12	8.600	-	-	-	-	12	8.600	-
P. A. Bolzano	-	-	1.670	3.000	211	3	-	-	-	-	-	1.884	3.000	-	-	-	-	-	-	-	-
P. A. Trento	-	-	230	70.537	59	-	-	3	117	-	117	409	70.537	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	78	289	350	1.205	117	21	-	8	99	8	99	673	1.494	24	2.569	-	-	24	2.569	-	
Erna di Venezia Giulia	139	674	83	-	49	-	-	-	-	-	-	271	674	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	2	1	176	7.130	65	1	-	-	35	279	35	279	7.131	2	9	1.000	2	1.009	2	1.009	-
Emilia Romagna	14	11	26	446	-	-	-	-	25	65	25	65	457	-	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	4	1	116	8.385	73	-	-	-	38	231	38	231	8.386	3	105	-	-	3	105	-	-
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	-	-	8	3.979	-	-	-	-	28	36	28	36	3.979	6	132	-	-	6	132	-	-
Lazio	-	-	-	-	45	-	-	-	-	45	-	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	239	976	2.967	9.4836	751	25	44	347	4373	95812	47	11.415	1.000	47	12.415	47	12.415	47	12.415	47	12.415

Fonte: Relazioni annuali sull'attuazione del Psr annualità 2000, 2001, 2002

tenimento e lo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste attraverso la promozione di un modello sostenibile della silvicoltura.

Dall'analisi dei singoli programmi e dei rapporti di valutazione si è potuto constatare come, in generale, la diversificazione degli interventi attivati dalle regioni sia basata fundamentalmente sulle esigenze e le caratteristiche territoriali. Come prevedibile, nelle regioni caratterizzate da un territorio prevalentemente collinare e montano è stata data maggiore rilevanza agli interventi di tutela e valorizzazione della risorsa forestale e al miglioramento della gestione forestale ed ambientale, contro le misure di imboscamento che hanno invece particolare rilevanza nelle aree agricole delle regioni della pianura padana e in alcune regioni appenniniche.

Il quadro nazionale dell'attuazione della misura i), seppure parziale, sembra evidenziare una certa difficoltà di avvio delle nuove misure. Infatti, se da un lato le misure di miglioramento forestale e gli investimenti per la commercializzazione e trasformazione, entrambe già attuate nella precedente programmazione, sembrano essere ben avviate in molte regioni, non altrettanto si può dire per quelle misure che in precedenza non rientravano nella programmazione comunitaria. Preoccupa in particolare la difficoltà riscontrata da alcune misure potenzialmente molto importanti per il settore forestale, quale l'incentivazione dell'associazionismo forestale, oppure anche la promozione di nuovi sbocchi commerciali, che risultano allo stato attuale ancora praticamente ferme.

A livello di programmazione la dotazione finanziaria destinata dalle regioni obiettivo 1 per le *altre misure forestali* ammonta complessivamente a 660 milioni di euro, cioè poco più del 13% del totale della spesa pubblica FEOGA orientamento programmata, di cui risulta pagato il 16%. Nelle regioni fuori obiettivo 1 è stata invece programmata una spesa complessiva (316 milioni di euro) pari a poco meno del 5% del totale dei PSR e al 31 dicembre 2003 i pagamenti sul fondo FEOGA garanzia ammontano a poco meno di 81 milioni di euro (il 25% circa del programmato).

Nel complesso la spesa nel primo triennio stenta a raggiungere il 30% del programmato. Va detto al riguardo che quasi nessuna regione ha attivato le altre misure forestali nel primo anno di applicazione, ed i pagamenti riguardano quindi quasi esclusivamente progetti attuati nell'ultimo anno considerato.

Si ha l'impressione che l'attuazione di questi interventi stia risultando problematica in molte regioni. Ciò può essere riconducibile ad una generale assenza di gradimento da parte del territorio, o per contro, ad un sovradimensionamento degli stanziamenti operato in fase di programmazione. Vi è anche da sottolineare come molte regioni abbiano preferito in fase di programmazione attivare il maggior numero di misure possibile dell'ampio numero di "altre misure forestali", salvo poi riservarsi la possibilità di non dare attuazione ad alcune di esse.

Un limite all'attuazione delle altre misure forestali è sicuramente rappresentato dalla difficoltà di coinvolgere gli imprenditori ed i proprietari boschivi, tradizionalmente assenteisti e non adeguatamente rappresentati e supportati dalle organizzazioni professionali. C'è sicuramente un problema di scarsa diffusione delle informazioni e di mancanza di assistenza tecnica nelle fasi della formulazione e presentazione della domanda o del progetto. Si tratta di un problema ben noto per il mondo forestale italiano, marginale e poco redditizio rispetto all'agricoltura, per il quale evidentemente non esiste un adeguato interesse da parte delle organizzazioni professionali agricole. Questo, se da un lato è stimolo ed occasione per i professionisti forestali, che sembrano attualmente essere i principali soggetti in grado di fornire assistenza alla grande proprietà forestale (spesso pubblica), dall'altro costituisce un problema serio per i piccoli proprietari, per i quali l'interesse per le misure non giustifica l'onere per accedere al finanziamento in assenza di un supporto da parte delle organizzazioni. Il problema non è, evidentemente, di facile soluzione, anche perché molte esperienze fatte negli anni passati dalle regioni nel campo della formazione ed assistenza tecnica alle imprese forestali non hanno dato i risultati sperati.

Tabella 7.4 - Spesa pubblica programmata e pagamenti per la misura i (altre misure Forestali)

	Altre misure forestali			
	Spesa prog. (Meuro)	Prog. su totale PSR %	Pagamenti (Meuro)	Pagamenti/ prog. %
Piemonte	33,20	3,8	2,75	8,3
Valle d'Aosta	0,93	0,8	0,32	34,2
Lombardia	3,56	0,4	3,69	103,8
P.A. Bolzano	22,12	8,3	9,95	45,0
P.A. Trento	18,56	8,8	6,63	35,7
Veneto	51,50	7,8	19,28	37,4
Friuli Venezia Giulia	30,04	14,3	8,52	28,3
Liguria	25,43	12,1	9,38	36,9
Emilia Romagna	17,90	2,1	0,16	0,9
Toscana	51,80	7,2	8,33	16,1
Umbria	2,66	0,7	0,14	5,2
Marche	19,35	4,3	1,51	7,8
Lazio	32,10	5,5	9,49	29,6
Abruzzo	7,61	2,6	0,25	3,3
Totale Fuori obiettivo 1	316,75	4,8	80,39	25,4
Molise	19,38	42,9	4,83	24,9
Campania	202,94	100,6	4,33	2,1
Puglia	100,10	25,7	8,13	8,1
Basilicata	68,48	28,0	22,26	32,5
Calabria	101,44	33,9	61,35	60,5
Sicilia	165,00	29,4	5,35	3,2
Sardegna	3,38	0,8	-	-
Totale Obiettivo 1	660,72	30,8	106,25	16,1

Fonte: Rielaborazione INEA su dati MIPAF - AGEA relativi ai pagamenti PSR al 15/10/2003

7.3 Valutazioni e prospettive

Una prima lettura dei Rapporti di Valutazione Intermedia ha permesso di individuare interessanti suggerimenti portati dai valutatori indipendenti. Questi riguardano 4 aspetti dell'attuazione delle misure forestali: i) le procedure attuative, ii) le modalità di selezione dei progetti/formulazione delle graduatorie, iii) considerazioni su effetti, risultati ed impatti dell'intervento, iv) suggerimenti per revisioni delle misure o del piano.

È piuttosto difficile trovare un denominatore comune nelle considerazioni e nei suggerimenti dei valutatori, che sembrano in questa fase essersi concentrati soprattutto su questioni tecniche, quali l'iter procedurale e la capacità attuativa, i sistemi di monitoraggio, la selezione dei beneficiari in rapporto agli obiettivi delle misure. Molto raramente i rapporti di valutazione affrontano la questione delle modifiche ed aggiustamenti da apportare alla programmazione delle misure forestali in relazione alla revisione di medio periodo oppure alla nuova programmazione. L'unica misura per la quale i valutatori esprimono la necessità di una revisione è quella relativa all'associazionismo forestale, che in molte regioni ha avuto problemi a trovare adeguata attuazione.

Nel complesso l'analisi dei dati di attuazione e delle valutazioni delle misure di imboschimento permette di affermare che il quadro generale dell'attuazione delle misure forestali non è particolarmente entusiasmante: gli imboschimenti stentano a partire, nelle regioni in cui l'attuazione è più elevata gli interventi riguardano spesso impianti a turno breve, con esclusiva o prevalente finalità produttive. Per contro le altre misure forestali, se si escludono alcune regioni con forte tradizione forestale, dove peraltro l'attuazione riprende politiche e misure già precedentemente attuate con fondi regionali, sono caratterizzate da un livello di attuazione piuttosto basso.

L'impressione è che manchi, soprattutto in fase programmatica, sia a livello europeo che regionale, un chiaro indirizzo sulle politiche forestali e sugli obiettivi da perseguire. Infatti, se da un lato la Commissione ha proposto per le misure forestali una definizione molto ampia di indirizzi e di obiettivi, lasciando alle regioni la facoltà di adattare le politiche al contesto territoriale e politico, queste ultime non hanno, in alcuni casi, saputo cogliere l'occasione offerta ed hanno, in fase di programmazione, attivato misure che fanno riferimento a tutti gli obiettivi proposti dalla Commissione, disperdendo risorse e, in alcuni casi, finanziando misure intensive, quali gli imboschimenti a rapido accrescimento, che sono riconducibili ad obiettivi reddituali di gruppi di interesse che poco hanno a che fare con il settore forestale.

La revisione di medio termine come proposta dalla Commissione non modifica minimamente l'insieme delle misure forestali, limitandosi ad aggiustamenti marginali nella individuazione dei beneficiari ammissibili.

Per contro, nelle prime indicazioni del nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale per il periodo di programmazione 2007/2013, sembrano presupporre modifiche più radicali. Senza entrare nel dettaglio, vale tuttavia la pena di evidenziare che le bozze di regolamento prevedono nuove misure, oltre a cancellare e/o modificare alcune delle misure esistenti. In particolare vengono previsti indennizzi per la limitazione delle attività economiche nelle aree forestali ricadenti nella rete Natura 2000, inoltre verrebbe introdotta una misura di pagamenti ambientali forestali, non prevista nell'attuale regolamento, con la quale si intende incentivare l'adozione di pratiche di gestione forestale "sostenibile", con impegni da parte dei beneficiari che vadano oltre i "requisiti obbligatori", come definiti dalla normativa nazionale e/o regionale. Spetterebbe agli Stati membri e alle regioni la responsabilità di definire le "buone pratiche forestali" da incentivare con la misura. La misura di incentivazione dell'associazionismo forestale rientra invece tra quelle che non compaiono nel nuovo regolamento. Tale misura verrebbe sostituita da azioni specifiche di assistenza tecnica e fornitura di servizi.

Con molta probabilità, però, la modifica più sostanziale rispetto alla attuale programmazione sarà la riduzione dei livelli di finanziamento pubblico delle misure forestali, in particolare della misura di imboschimento delle superfici agricole. I livelli di partecipazione pubblica scenderebbero infatti dall'attuale 100% (anche se alcune regioni hanno adottato livelli minori) ad un massimo del 40% (50% nelle zone svantaggiate). Questo fatto porterà sicuramente ad una contrazione della domanda di imboschimento sia da parte dei beneficiari privati che da parte di quelli pubblici.

La bozza di regolamento presenta anche una considerevole revisione degli obiettivi delle misure forestali di sviluppo rurale, con una più esplicita suddivisione tra le azioni con obiettivi ambientali-ecologici, che dovrebbero rientrare nel secondo asse, gestione dei terreni agricoli e forestali, e quelle più tipicamente economiche, quali il miglioramento economico delle foreste, gli investimenti nelle imprese della filiera legno, la commercializzazione dei prodotti legnosi, incluse nel primo asse. Ovviamente, trattandosi di una primissima fase del negoziato per la formulazione del regolamento, le indicazioni ed i giudizi esposti potrebbero essere rivisti alla luce delle modifiche che verranno apportate alla bozza di regolamento.

Riferimenti bibliografici

INEA, *Annuario dell'agricoltura Italiana*, vol. LVI, ESI, 2002a.

INEA, *Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Il quadro degli interventi in Italia*, Roma, 2002b.

CAPITOLO 8

LA QUALITÀ NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

8.1 Introduzione

La crescente perplessità dell'opinione pubblica sull'opportunità di continuare a sostenere il settore agricolo mediante la PAC deriva, oltre che dalla perdita di importanza del primario (in termini di occupati e di valore aggiunto) nelle economie dei paesi sviluppati, dall'impatto negativo dell'attività agricola sull'ambiente e da una mancanza di trasparenza del mercato e, quindi, di certezza, da parte dei consumatori, circa la qualità dei prodotti alimentari che ogni giorno arrivano sulle nostre tavole. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, grazie anche a un potenziamento del sistema dei controlli, sono numerosi i casi rilevati in cui la salute e la sicurezza dei consumatori e la salubrità dell'ambiente sono state messe in pericolo o, più frequentemente, le caratteristiche del prodotto non corrispondevano a quanto dichiarato in etichetta.

L'UE, quindi, ha dovuto dare una risposta forte a fronte della perdita di fiducia della collettività nei riguardi della più importante politica attuata in ambito europeo, che si è concretizzata in un graduale rafforzamento della politica della qualità e dell'integrazione della questione ambientale nella PAC. Tale processo ha preso avvio agli inizi degli anni '90 con l'approvazione dei regolamenti che regolano il riconoscimento di DOP, IGP e As e la produzione di prodotti biologici e con la Riforma Mac Sharry, che ha introdotto le misure di accompagnamento, dirette soprattutto alla salvaguardia dell'ambiente.

L'allineamento dei prezzi del mercato interno a quelli del mercato mondiale conseguente alla riduzione della garanzia di prezzo, che falsa i rapporti di concorrenza tra i produttori agricoli di paesi diversi, inoltre, ha reso necessaria l'individuazione di nuovi vantaggi competitivi, basati non più sul prezzo e neanche su un basso costo della manodopera su cui i paesi industrializzati difficilmente possono contare, ma soprattutto su un più elevato livello qualitativo dei prodotti alimentari.

I cambiamenti negli strumenti della politica agricola comune, infine, hanno risposto e rispondono tuttora alla necessità di orientare maggiormente le produzioni agricole al mercato, caratterizzato da una domanda sempre più diversificata e attenta alle caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari, sia oggettive che soggettive¹.

Il sostegno per il miglioramento della qualità dei prodotti trova così la sua fonte nella PAC strutturale, da sempre considerata dall'UE quale politica di accompagnamento alla PAC mercati e che, con il tempo, si è integrata con le misure dirette allo sviluppo delle aree rurali e alla salvaguardia dell'ambiente. La politica strutturale, infatti, persegue tale obiettivo sin dalla fine degli anni '70, benché sia con la seconda Riforma dei Fondi strutturali che viene inserita una misura specificamente rivolta alla promozione dei prodotti di qualità.

Tra gli obiettivi di Agenda 2000, inoltre, nella parte dedicata all'agricoltura e allo sviluppo rurale, vi è quello della sicurezza e della qualità delle derrate, a tutela dei consumatori. In fase di programmazione per il periodo 2000-2006, quindi, la qualità diventa un chiaro obiettivo strumentale sia

¹ *Le caratteristiche oggettive si identificano con le componenti nutrizionali, gli aspetti igienico-sanitari e gli attributi commerciali (relativi agli aspetti esteriori del prodotto), mentre quelle soggettive con le qualità organolettiche, psicosociali, connesse a fattori culturali, religiosi, di classe sociale e a motivazioni edonistiche, e di servizio, legate all'utilità che, soggettivamente, ogni consumatore attribuisce alla capacità di conservazione, alla facilità di utilizzo, alla possibilità di reperimento, al costo, agli aspetti regolamentari, ecc. (<http://www.adiconsumlazio.org/pdf/2000/qualita.pdf>).*

all'aumento della competitività del settore agroalimentare in un contesto di filiera, sia alla rivitalizzazione e alla valorizzazione delle aree rurali.

Tuttavia, è con la revisione di medio termine della PAC che la politica della qualità assume la sua massima importanza nel quadro dello sviluppo rurale. Innanzitutto, viene portato a compimento il processo di disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione, che rende ancora più evidente l'esigenza di acquisire nuovi vantaggi competitivi da parte degli agricoltori, diversi da quelli di prezzo.

Oltre a ciò, viene resa obbligatoria la *cross-compliance*, che subordina la concessione degli aiuti diretti al reddito al rispetto della normativa comunitaria in materia di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, ambiente e benessere degli animali.

Si prevede anche la possibilità per gli Stati membri di trattenere fino al 10% dei massimali nazionali fissati nell'ambito di ciascuna OCM per la concessione degli aiuti diretti, da ridistribuire poi sotto forma di premio agli agricoltori che realizzano tipi specifici di agricoltura, ritenuti importanti per tutelare e valorizzare l'ambiente, o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale, invece, la revisione di medio termine ha previsto la possibilità di finanziare quattro nuove misure, volte, più o meno direttamente, al miglioramento della qualità dei prodotti. Due misure, infatti, riguardano la partecipazione a sistemi di qualità alimentare e la promozione dei prodotti di qualità, mentre le altre due riguardano l'attuazione di nuove norme comunitarie vincolanti in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro e i servizi di consulenza, volti a individuare e, eventualmente, a proporre la realizzazione di miglioramenti per garantire il rispetto di tali norme.

Tuttavia, prima di procedere più in dettaglio a un'analisi della politica della qualità comunitaria, inserita nella più ampia politica di sviluppo rurale, e della strategia messa a punto dalle singole Regioni nei PSR e nei POR nel periodo di programmazione 2000-2006 in tale materia, è opportuno cercare di chiarire il concetto di qualità e individuare gli strumenti attualmente disponibili per perseguirne il suo miglioramento con riguardo ai prodotti agricoli, trasformati e non (prodotti agroalimentari). Questa base concettuale e la relativa strumentazione, infatti, sono funzionali alla creazione di un quadro coerente che consenta di comprendere in quale ambito si muova l'UE e, di conseguenza, le Regioni italiane nel sostenere la realizzazione di prodotti di qualità.

8.2 La qualità: concetti e strumenti

Secondo la ormai nota teoria del consumatore di Lancaster (1966), la soddisfazione/utilità che deriva dal consumo di un bene/servizio dipende non dal bene/servizio in sé stesso, ma dalle sue caratteristiche e dalla combinazione di queste. Considerando il consumo, inoltre, non come un singolo atto, ma come un processo (Belletti e Marescotti, 2002), le caratteristiche di un prodotto, oltre a quelle intrinseche, sono costituite anche da attributi che possono essere definiti di "contesto" e, per loro natura, variabili, in quanto riguardano il dove si acquista, il quando e il come si fruisce del bene offerto. Si tratta, quindi, di elementi che devono essere considerati dal lato dell'offerta e nella messa a punto di una strategia diretta alla promozione e alla valorizzazione di un prodotto o di una tipologia di prodotti, classificati in base alle tecniche agricole utilizzate per la loro produzione (ad esempio, i prodotti biologici). La focalizzazione dell'attenzione sugli attributi di un prodotto consente di dare una definizione al concetto di qualità, che può variare a seconda dell'ottica con la quale viene affrontata la questione.

Se ci si pone, infatti, dal punto di vista dell'offerta e si identifica nella qualità un obiettivo dell'impresa, si può accogliere la definizione data dalla norma ISO 8402, secondo cui la qualità viene

definita come “l’insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite del cliente”. Tuttavia, si deve considerare che “ogni consumatore, tramite l’attività di consumo, mira al soddisfacimento dei propri bisogni secondo la personale scala di priorità. In quest’ottica, quindi, la ricerca della qualità costituisce l’essenza stessa del comportamento del consumatore, non di alcuni consumatori” (Fabris, 1995, citato in Belletti e Marescotti, 2002, p. 6). Dal punto di vista del consumatore, quindi, ogni sua scelta di consumo costituirebbe “una manifestazione di una particolare accezione di qualità [... basata sull’adozione di] un criterio di consumo che attribuisce un valore superiore ad una caratteristica del prodotto/servizio piuttosto che ad un’altra” (Belletti e Marescotti, 2002, p. 6), per cui la definizione di qualità sembra assumere un valore relativo.

In questa sede, tuttavia, che ci si ponga dal lato dell’offerta o da quello della domanda, diventa necessario circoscrivere il campo di applicazione del concetto di qualità, ossia individuare quali possano essere gli obiettivi dell’impresa rispetto alla qualità e, quindi, quale esigenza più o meno esplicita del consumatore si voglia soddisfare e a quale segmento della domanda ci si rivolge e i criteri secondo i quali i consumatori effettuano le proprie scelte con riguardo, in particolare, ai prodotti agroalimentari.

A livello comunitario, l’esigenza di “rendere operativo” il concetto di qualità si è posta già negli anni ’60, che segnano gli inizi della politica europea per la qualità. In quegli anni, infatti, vengono pubblicate le prime direttive di armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla produzione e sulla commercializzazione dei prodotti alimentari, per consentire la libera circolazione delle merci nel territorio comunitario tramite il superamento delle diverse disposizioni nazionali dettate da motivi sanitari, protezionistici (barriere non tariffarie) e/o discriminatori.

E’ con la realizzazione del Mercato Unico Europeo, però, che l’attuazione di tale politica ha ricevuto un forte impulso. L’impossibilità di uniformare tutte le disposizioni legislative riguardanti i diversi prodotti comunitari ha portato l’allora Comunità Europea a stabilire che venissero regolamentati solo gli aspetti relativi alla produzione e alla commercializzazione rispetto ai quali la salute e la sicurezza del consumatore e la salubrità dell’ambiente possono essere compromesse (armonizzazione minima e selettiva), attraverso la definizione di *Regole tecniche*, obbligatorie. In questo caso, quindi, la qualità è chiamata a soddisfare l’esigenza, di carattere primario, di garantire la salute e la sicurezza di persone e ambiente. Nel caso in cui non ricorrano rischi per la sicurezza di consumatori e ambiente, vale il principio del mutuo riconoscimento (sentenza della Corte di Giustizia Europea sul *Cassis de Dijon*), secondo cui un prodotto alimentare realizzato in conformità alla legislazione del Paese membro di provenienza può liberamente circolare in tutto il territorio comunitario. Gli Stati membri, quindi, possono proibire l’importazione di prodotti solo nel caso in cui questi rappresentino una minaccia per la salute pubblica, l’ordine pubblico o la protezione di esigenze fondamentali e inderogabili.

Tuttavia, la possibilità che nel paese di destinazione possa circolare un prodotto importato con caratteristiche notevolmente diverse da quelle che i cittadini tradizionalmente associano alla sua denominazione tecnica di vendita ha reso non automatica l’applicazione del mutuo riconoscimento, facendo prevalere la tutela dei prodotti aventi caratteristiche qualitative particolari. In tal caso, il prodotto importato può circolare solo con una denominazione diversa o vi può essere l’obbligo di specificare sull’etichetta gli ingredienti utilizzati nella preparazione del prodotto in questione. Oltre alla necessità di non indurre confusione nel consumatore, infatti, vi è quella di evitare che possano essere prodotti alimenti con tecniche e/o ingredienti diversi da quelli tradizionali, dando origine a un processo concorrenziale verso il basso (Viganò e Viganò, 1996).

Chiaramente, tali provvedimenti non sono sufficienti a garantire la sopravvivenza di particolari tecniche produttive e standard qualitativi dei prodotti, spesso legati a determinati territori, ricono-

scendo l'esistenza di bisogni che vadano oltre la sicurezza dei beni consumati e, quindi, di natura accessoria.

Esiste, inoltre, un problema di imperfezione e asimmetria dell'informazione a sfavore dei consumatori, che possono acquistare dei prodotti alimentari con caratteristiche diverse da quelle dichiarate dall'impresa produttrice e a un prezzo sensibilmente superiore ai costi sostenuti per raggiungerne l'effettivo livello qualitativo, delineando un tipico caso di fallimento del mercato. Si rende necessario, quindi, l'intervento da parte di un soggetto pubblico che istituisca uno o più sistemi di garanzia delle caratteristiche dei prodotti, così da favorire il corretto funzionamento dei mercati, la tutela dei consumatori e una corretta distribuzione delle informazioni (Vastola, 2002).

Lo strumento più efficace per conseguire tali obiettivi è quello della certificazione², dichiarazione, effettuata da un soggetto terzo e indipendente, che un sistema produttivo, un prodotto, un servizio o una figura professionale è, con ragionevole attendibilità e sulla base di prove il più possibile oggettive, conforme ai requisiti (regole, prescrizioni da soddisfare) stabiliti in un documento tecnico di riferimento.

In particolare, con la certificazione di prodotto una terza parte dà assicurazione scritta sulla conformità del prodotto a requisiti stabiliti da leggi, direttive, regolamenti, norme tecniche o disciplinari, assicurando i consumatori sulle caratteristiche qualitative e intrinseche dichiarate dal produttore e l'imparzialità e l'obiettività delle verifiche.

Con la certificazione di sistema, invece, si attesta la conformità ai requisiti di una norma di un sistema di gestione aziendale³ implementato da una data impresa. A seconda delle specifiche finalità in base a cui viene declinato, il sistema di gestione aziendale può qualificarsi come sistema di gestione per la qualità, ambientale, per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, la responsabilità sociale, ecc.

Nel caso della certificazione di un Sistema di Gestione per la Qualità (SGQ), l'ente terzo dichiara che l'azienda è in grado di fornire con regolarità prodotti e servizi che soddisfano quanto richiesto dai clienti e dalle norme di legge e che punta ad accrescere la loro soddisfazione secondo un processo di miglioramento continuo. In altre parole, si considera l'organizzazione e il modo di operare dell'impresa, la ripetibilità dei processi e così via, non mettendo in discussione la bontà delle caratteristiche del prodotto progettato, ma piuttosto la rispondenza tra quanto progettato e quanto ottenuto. Il legame con la qualità del prodotto, quindi, è di tipo indiretto, in quanto l'azienda, grazie al controllo dei propri processi, può facilmente individuare e gradualmente eliminare le inefficienze e migliorare costantemente le caratteristiche del prodotto stesso (<http://www.lauda.net>).

Mentre la certificazione di prodotto, quindi, "copre gli aspetti di carattere più propriamente tecnico o tecnologico, relativi al contenuto del prodotto, [...la certificazione relativa ai sistemi di gestione per la qualità] quelli di tipo organizzativo e gestionale afferente ai processi realizzativi" (Febbo, 2003). La prima, inoltre, è volta a garantire i bisogni del consumatore, sia essenziali (primari), sia di natura accessoria; con la seconda, invece, si assicurano i clienti/utenti sulle capacità operative del produttore/fornitore. Ne consegue che questi due tipi di certificazione sono complementari e non alter-

2 *Altri strumenti sono rappresentati dalle classificazioni e dagli standard. Le classificazioni si identificano con categorie numeriche o descrittive a cui sono associate caratteristiche specifiche e comuni, usate per classificare i prodotti. Gli standard, invece, sono costituiti da valori, limiti e procedure di misurazione che individuano la classe qualitativa di un prodotto (Vastola, 2002).*

3 *Un sistema di gestione aziendale è costituito da "un insieme di procedure (sostanziali, non cartacee) e metodi che permettono di stabilire politica, obiettivi aziendali, risorse e metodi necessari al raggiungimento di quanto stabilito" (CLAPS, 2003, <http://digilander.libero.it/giuseppeclaps/>). La certificazione di sistema, pertanto, si configura come uno strumento di gestione e controllo di tutti i processi aziendali e, quindi, delle problematiche che li caratterizzano, attraverso l'individuazione delle criticità e la corretta pianificazione delle risorse interne.*

nativi. La certificazione di prodotto, infatti, acquista maggiore importanza per il consumatore finale, assicurando, anche perché basata in buona parte sui risultati delle prove di laboratorio, la presenza di specifiche caratteristiche qualitative di base e, eventualmente, accessorie, mentre quella di sistema assume rilevanza nel processo di costruzione, razionalizzazione e rafforzamento della filiera, incidendo soprattutto dal lato dell'offerta. Sarebbe auspicabile, quindi, che a una certificazione di prodotto si affiancasse quella di sistema, così da migliorare la gestione complessiva dei processi aziendali.

La certificazione, inoltre, a seconda degli obiettivi che con questa si vogliono perseguire, si distingue in obbligatoria e volontaria. Con riguardo al settore agro-alimentare, però, la certificazione, sia di sistema che di prodotto, è solo volontaria e ciò si verifica anche nei casi dell'HACCP, della tracciabilità delle carni bovine e della rintracciabilità, benché l'implementazione di tali sistemi sia/sarà obbligatoria, dovendo soddisfare il requisito essenziale di salubrità e sicurezza del prodotto per il consumatore e l'ambiente.

Box 8.1 - HACCP, tracciabilità e rintracciabilità

Sistema HACCP: “procedura di autocontrollo per l'identificazione, la valutazione e il controllo dei rischi rilevanti per la sicurezza degli alimenti, basata sulla prevenzione e non sull'analisi del prodotto finale” (Aprile, 2002, p. 155).

L'implementazione di un sistema HACCP, obbligatoria dal 31 marzo 2000, può costituire oggetto di certificazione volontaria sulla base di specifici regolamenti che i singoli organismi di certificazione mettono a punto coerentemente con il *Codex Alimentarius* e la norma UNI 10854:1999, *Linee guida per la progettazione e la realizzazione di un sistema di autocontrollo basato sul metodo HACCP*. Con il Reg. (CE) 178/2002, il vincolo dell'applicazione del metodo HACCP è stato esteso al settore primario e alla produzione di mangimi.

Tracciabilità: capacità di seguire il processo produttivo da monte a valle, attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, dalle materie prime, compreso il mangime o qualunque altra sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime, fino al prodotto finito, tramite un idoneo sistema documentale. Tale sistema, quindi, permette l'identificazione delle strutture operative coinvolte, i prodotti o i lotti e la definizione dei flussi di produzione, di condizionamento e di distribuzione.

Rintracciabilità: consente di ripercorrere il processo produttivo a ritroso, da valle a monte, ma solo se il prodotto è stato tracciato. Il Reg. (CE) 178/2002 rende obbligatoria la rintracciabilità a partire dal 1° gennaio 2005. In Italia, la certificazione volontaria del sistema di rintracciabilità nelle filiere agroalimentari avviene in base alla norma UNI 10939:2001.

Nel settore agroalimentare, la certificazione volontaria, a sua volta, afferisce sia a un ambito regolamentato che a uno volontario propriamente detto (privatistico, consensuale). L'ambito regolamentato è rappresentato dalla regolamentazione emessa da un'autorità pubblica (comunitaria, nazionale e regionale⁴), che definisce regole tecniche a cui l'impresa, se vuole fregiare i propri prodotti dei loghi o delle etichette previsti da tali regole, deve obbligatoriamente aderire.

In particolare, in ambito regolamentato, l'UE ha legato la qualità del prodotto a:

- il luogo geografico da cui provengono le materie prime e/o in cui avviene la loro trasformazione con

⁴ Un esempio di marchio regolamentato a livello regionale è Agriqualità, creato dalla Regione Toscana e disciplinato dalla L.R. n. 25 del 1999, che identifica, certifica e promuove i prodotti agroalimentari realizzati con le tecniche dell'agricoltura integrata e le più sicure pratiche di conservazione e confezionamento (<http://www.dnv.it/certificazione/DNVinforma/Agriqualita.asp>).

riferimento alle Denominazioni di Origine Protetta (DOP) e alle Indicazioni Geografiche Protette (IGP; Reg. (CEE) 2081/92); si parla, in questo caso, di prodotti tipici;

- l'utilizzazione di materie prime e/o di metodi di produzione e, eventualmente, di trasformazione tradizionali con riguardo alle Attestazioni di Specificità (AS, Reg. (CEE) 2082/92);
- l'impiego di tecniche di coltivazione e allevamento biologici (Reg. (CEE) 2092/91).

Per quanto riguarda i vini di qualità prodotti in regioni determinate (VQPRD) (Reg. (CE) 1493/1999), la qualità, analogamente alle DOP e alle IGP, è legata alla zona di produzione della materia prima (uva) e della sua trasformazione, ma, diversamente da queste, le disposizioni che ne disciplinano la produzione sono fissate solo nei loro elementi essenziali dall'UE, lasciando agli Stati membri la facoltà di definire, nelle relative leggi nazionali, tutte le caratteristiche o le condizioni di produzione, di elaborazione e di commercializzazione complementari o più severe per i VQPRD prodotti nel loro territorio. Gli Stati membri, inoltre, designano uno o più organismi incaricati di controllare l'osservanza delle norme comunitarie nel settore vitivinicolo e i laboratori autorizzati ad eseguire analisi ufficiali in tali settori.

Box 8.2 - I vini di qualità in Italia

In Italia, i VQPRD si identificano con le denominazioni d'origine controllata (DOC) e le denominazioni d'origine controllata e garantita (DOCG) e corrispondono al "nome geografico di una zona viticola particolarmente vocata utilizzato per designare un prodotto di qualità e rinomato, le cui caratteristiche sono connesse all'ambiente naturale ed ai fattori umani". L'utilizzazione della denominazione di origine è soggetta al rispetto del relativo disciplinare di produzione, approvato con decreto.

In particolare, le DOCG sono riservate a quei vini che abbiano già ottenuto la DOC da almeno cinque anni, siano ritenuti di particolare pregio in relazione alle caratteristiche qualitative intrinseche, rispetto alla media di quelle di analoghi vini così classificati, grazie a fattori naturali, umani, storici e abbiano ottenuto rinomanza e valorizzazione commerciale sia nazionale che internazionale. La disciplina viticola ed enologica di una denominazione garantita, inoltre, è più restrittiva rispetto a quella di una DOC.

Il sistema di controlli previsto è affidato ai consorzi volontari di tutela autorizzati dal MIPAF. La distribuzione dei contrassegni per il riconoscimento dei VQPRD, oltre al controllo dei vigneti e delle denunce di produzione delle uve e dei vini, invece, è di competenza dei Consigli interprofessionali provinciali, costituiti presso ciascuna Camera di Commercio, garantendo, in questo modo, l'indipendenza dell'organismo di certificazione da produttori e consumatori.

Box 8.3 - Il sistema di certificazione in Italia

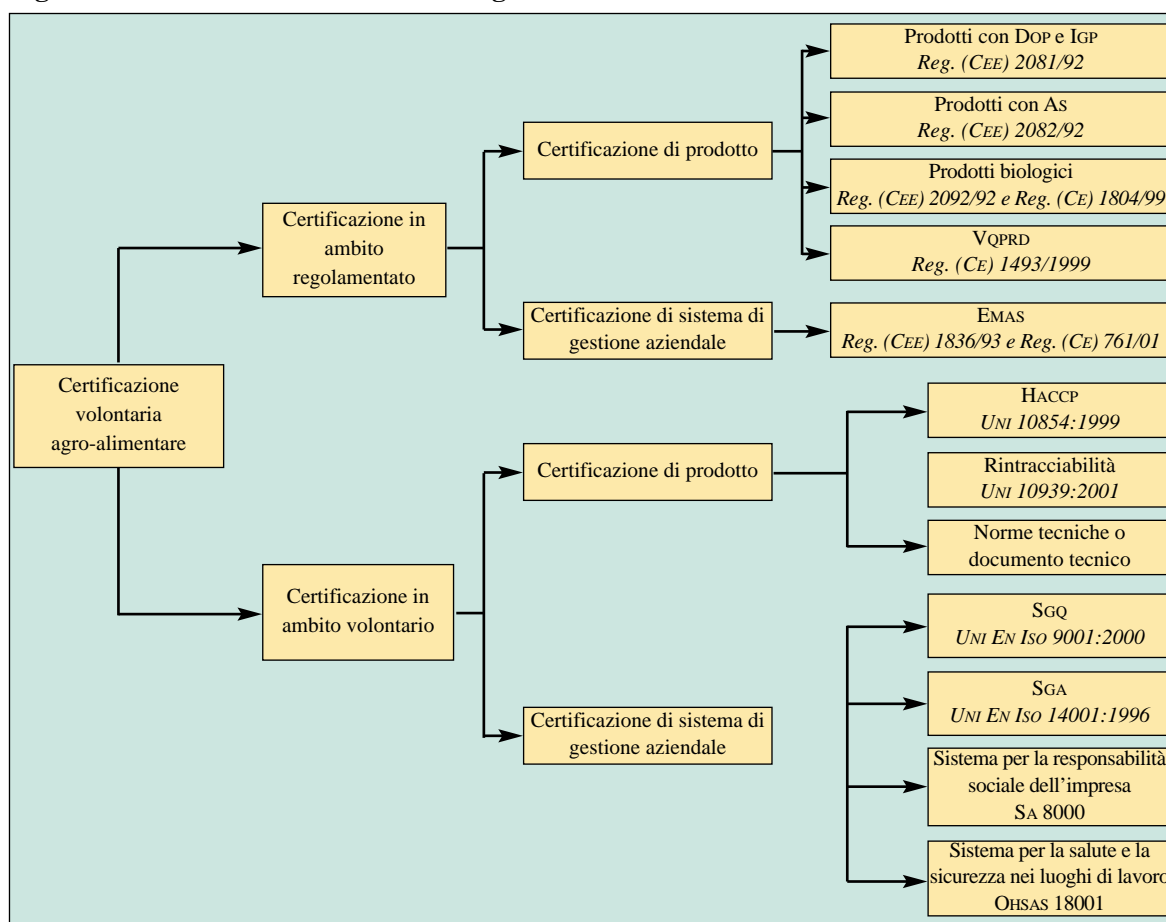
In generale, la certificazione di prodotto è affidata a organismi che adempiono alle condizioni stabilite dalla norma EN 45011, possibilmente accreditati dal SINCERT. In Italia, ad esempio, gli organismi di certificazione dei prodotti biologici sono autorizzati dal MIPAF e possono scegliere di essere accreditati dal SINCERT conformemente alla norma EN 45011. Tuttavia, anche in mancanza di accreditamento, questi devono dimostrare di operare in conformità a tale norma.

In particolare, il SINCERT (Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione) è l'associazione senza fini di lucro che, in Italia, si occupa dell'accREDITAMENTO di Organismi di certificazione di prodotti, di sistemi qualità, sistemi di gestione ambientale e di personale e degli Organismi di ispezione.

Il SINCERT, attraverso l'accREDITAMENTO, garantisce che gli enti operino in conformità alle norme della serie UNI CEI EN 45000, secondo principi di serietà, correttezza, professionalità e trasparenza (Febbo, 2003).

Sempre in ambito regolamentato, la certificazione può essere ottenuta anche aderendo allo schema *Environmental Management and Audit Scheme* (EMAS), introdotto dall'UE con il Reg. (CEE) 1836/93, poi modificato dal Reg. (CE) 761/2001. L'EMAS regola l'implementazione di un Sistema di Gestione Ambientale (SGA), le attività di *audit* ambientale interno ed esterno, nonché il sistema di accreditamento e sorveglianza, diretti alla riduzione dell'impatto dell'attività aziendale sull'ambiente e, quindi, dei rischi e delle responsabilità ambientali dell'impresa e del consumo di materie prime. La gestione dell'impresa con criteri di sostenibilità ambientali certificati contribuisce a differenziare un prodotto, pur non riflettendosi in particolari attributi di salubrità, chimico-fisici e/o organolettici, in quanto può migliorare l'immagine dell'azienda presso i consumatori in termini di responsabilità ambientale adottata nei processi produttivi.

Fig. 8.1 - La certificazione nel settore agro-alimentare



In ambito volontario, la certificazione dei prodotti secondo *norme tecniche* o documenti equivalenti (ad esempio, i disciplinari di prodotto) costituisce sempre una scelta volontaria dell'azienda o dell'organizzazione. In tale ambito, tuttavia, le norme sono elaborate da organismi di tipo privatistico e possono anche avere una valenza internazionale. Con riferimento alla certificazione di un prodotto alimentare, le norme tecniche possono essere elaborate da un ente di normazione, con il consenso delle parti interessate, o da un organismo di certificazione e poi condivise dall'impresa. Alternativamente, il produttore, un insieme di produttori o anche tutti gli operatori di una filiera definiscono, sempre in accordo con l'organismo di certificazione, un documento tecnico, il disciplinare, che individua le caratteristiche valorizzanti del prodotto e la politica aziendale o di filiera e riassume organizzazione, scopi, responsabilità, specifiche e controlli da effettuare, da parte sia della/e impresa/e che dell'organismo di certificazione.

Box 8.4 - Un esempio di certificazione di prodotto in ambito volontario

Su iniziativa della GDO nord europea, in particolare inglese, tedesca e olandese, è stata creata un'organizzazione, l'EUREP/GAP (*Euro-Retailer Produce Working Group/Good Agricultural Practice*), con la finalità di facilitare la commercializzazione di prodotti agricoli certificati, ottenuti impiegando tecniche di agricoltura integrata e rispettose della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli, unificate a livello europeo/mondiale, mediante la definizione di un documento normativo, l'EUREP/GAP *Protocol of Good Agriculture Practice*, finora applicato alle sole produzioni ortofrutticole. Tale documento definisce i requisiti che i prodotti ortofrutticoli devono soddisfare per essere venduti alle organizzazioni di vendita che aderiscono all'EUREP (<http://www.certiquality.it/>). Ne consegue che il relativo marchio viene utilizzato per la comunicazione *business to business* e non per quella *to consumer*. La sua importanza, quindi, risiede nel perseguire l'omogeneizzazione delle tecniche di agricoltura integrata a livello sovranazionale e nel fatto che la GDO si fa garante della sicurezza dei prodotti sebbene il consumatore possa non averne percezione.

Nel caso della certificazione di sistema, invece, le norme tecniche sono elaborate da Enti di normazione riconosciuti e affini e possono avere validità internazionale (norme ISO e IEC), europea (norme EN) e nazionale (norme UNI e CEI). In particolare, i requisiti di un SGQ sono definiti dalla Norma UNI EN ISO 9001:2000 (Vision 2000), mentre quelli di un SGA dalla norma EN ISO 14001.

Esistono poi altri enti o agenzie internazionali che hanno messo a punto norme tecniche aventi validità internazionale per l'implementazione di sistemi di gestione aziendale che garantiscono la responsabilità sociale dell'impresa (norma SA 8000), ossia il rispetto dei principi etici sanciti nella Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite, nelle convenzioni dell'*International Labour Organization* - ILO - e nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, e la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (OHSAS 18001). Come i precedenti, anche questi sistemi possono essere implementati in campo agroalimentare.

Si deve sottolineare come le diverse norme, che individuano i requisiti delle singole tipologie di sistema di gestione aziendale, siano compatibili e coerenti tra loro, rendendo possibile l'implementazione di sistemi integrati di gestione aziendale, a cui può auspicabilmente affiancarsi la certificazione di prodotto.

Il quadro delineato in tema di qualità, quindi, appare piuttosto complesso. Per chiarire e, in un certo modo, riassumere quanto finora illustrato, bisogna fare due tipi di considerazioni. La prima è che la certificazione sia di prodotto che di sistema dovrebbe comunque garantire, in modo diretto o indiretto, la possibilità di associare al prodotto specifiche caratteristiche materiali e immateriali, misurabili e incommensurabili (si pensi, ad esempio, alla certificazione etica, che attesta la responsabilità sociale dell'impresa) a cui il consumatore attribuisce un valore.

Ciò conduce alla seconda considerazione secondo cui si può far riferimento a un concetto di qualità più o meno ristretto e/o articolato su più livelli. Il livello qualitativo di base di un prodotto, infatti, deve rispondere al bisogno primario di salubrità e sicurezza del prodotto per l'uomo e per l'ambiente. Un livello di qualità superiore, invece, si raggiunge quando il prodotto risponde a bisogni di natura accessoria, la cui soddisfazione non è essenziale, ma contribuisce a migliorare il benessere del consumatore.

Nella sua accezione più ristretta, invece, la qualità si lega al territorio di produzione e/o trasformazione del prodotto, alle particolari tecniche di produzione/trasformazione o allevamento utilizzate (AS e produzioni, animali e vegetali, biologiche o anche di agricoltura integrata) o alla capacità dell'azienda di fornire prodotti sempre rispondenti a quanto progettato (SGQ). Si tratta sempre, quindi, di caratteristiche fisicamente incorporate nel prodotto. A ciò si può aggiungere una valutazione di tipo scalare, anche limitatamente ad alcune caratteristiche del prodotto, nel senso che la qualità di un prodotto biologico, ad esempio, è superiore a quella di uno realizzato con tecniche di agricoltura integrata.

Se la qualità è intesa in senso lato, invece, si considera anche il beneficio che può derivare dal consumo di un prodotto proveniente da un'impresa rispettosa dell'ambiente, con responsabilità sociale e/o che garantisce la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, sebbene ciò possa non riflettersi sulle caratteristiche incorporate nel prodotto.

In tale contesto, quindi, è utile capire se e a quale concetto/livello di qualità le politiche strutturali per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali abbiano fatto riferimento in passato e nell'attuale periodo di programmazione e se e come le diverse regioni italiane, con riguardo alla prima fase di attuazione di tali politiche nel 2000-2006, non solo perseguano l'obiettivo di miglioramento della qualità dei prodotti, ma anche prevedano degli interventi specificamente rivolti alla domanda, ovvero concernenti la promozione, l'informazione dei consumatori, la verifica delle caratteristiche della domanda, ecc.

8.3 Sviluppo rurale e politica della qualità

L'obiettivo di miglioramento della qualità dei prodotti tramite l'introduzione di specifiche misure non vanta una lunga tradizione nell'ambito della politica strutturale per il settore agricolo e, successivamente, di quella di sviluppo rurale.

In termini generali, questo era previsto con riferimento alle misure a carattere settoriale dirette al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, già nel Reg. (CEE) 355/77.

Nel periodo di programmazione 1989-93, la produzione di prodotti di qualità rientrava tra gli interventi afferenti all'obiettivo 5a, "accelerazione dell'adeguamento delle strutture agricole", di natura prettamente settoriale, e in particolare tra quelli di riorientamento e riconversione della produzione⁵. Tuttavia, la mancanza di una specifica normativa comunitaria su particolari tipologie di prodotti non consentiva ancora di definire quali fossero i prodotti di qualità.

E' con la seconda Riforma dei Fondi Strutturali che, oltre agli interventi di miglioramento della qualità dei prodotti inseriti sempre tra quelli di riorientamento e riconversione della produzione, si prevede una misura diretta alla promozione, alla creazione di marchi e/o alla realizzazione di investimenti a favore di prodotti, locali o regionali, agricoli e forestali di qualità⁶. Tale misura rientra tra quelle più specificatamente dirette allo sviluppo delle aree rurali⁷, con una valenza fortemente territoriale, proprio perché la promozione dei prodotti aventi caratteristiche di tipicità costituisce uno degli strumenti su cui far leva per rivitalizzare tali aree. Tuttavia, già nel secondo considerando del Reg. (CEE) 2081/92, si specifica che "la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall'altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette".

La promozione dei prodotti di qualità, inoltre, può consentire la riscoperta di costumi e tradizioni locali e l'innescare di processi virtuosi di sviluppo. Ciò si verifica, ad esempio, tramite il completamento e anche l'accorciamento delle relative filiere nell'area di origine o di provenienza dei prodotti, il collegamento delle azioni di promozione al settore dei servizi e soprattutto al turismo, realizzando agiturismi e percorsi enogastronomici, che sappiano coniugare arte, storia e produzioni tipiche, e collocando i prodotti nei centri di attrazione turistica regionali (creando un collegamento, ad esempio, tra

5 Reg. (CEE) 4256/88, art. 2, comma 2 relativo al funzionamento del Feoga-Orientamento.

6 Reg. (CEE) 2085/93.

7 Nel periodo di programmazione 1994-'99, tali misure erano dirette solo alle aree obiettivo 5b, assumendo il carattere di strumento specifico per lo sviluppo delle aree rurali in declino.

costa ed entroterra), la promozione dell'immagine del territorio oltre i confini regionali, anche con l'apertura di punti vendita all'estero, ecc. La riscoperta di prodotti locali aventi caratteristiche di tipicità, inoltre, in alcuni casi ha addirittura costituito uno stimolo al riavvio dell'attività agricola nelle zone in cui questa era stata abbandonata a causa di condizioni pedo-climatiche svantaggiose. E' evidente, quindi, come tale strumento contribuisca insieme ad altri a frenare l'esodo dalle aree rurali, soprattutto da quelle più marginali.

E' importante sottolineare, quindi, come l'obiettivo di miglioramento del livello qualitativo dei prodotti agricoli e alimentari possa essere perseguito attraverso non solo misure specifiche riguardanti i prodotti di qualità, ma anche misure a più ampio raggio di intervento, di natura sia settoriale che territoriale, come, ad esempio, investimenti nelle aziende agricole, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, formazione, agroambiente, diversificazione delle attività aziendali e nelle aree rurali, così da migliorare l'efficacia degli interventi e dar vita, in un certo senso, a una "filiera della qualità".

In sede di programmazione, inoltre, è possibile prevedere l'attribuzione di priorità a coloro che realizzano interventi relativi a prodotti biologici, DOP, IGP, AS, a vini VQPRD o finalizzati all'implementazione di SGQ o SGA o anche stabilire un tasso di cofinanziamento superiore per le aziende che producono prodotti di qualità. Nel paragrafo successivo, quindi, si esaminerà se e in che modo le diverse regioni sostengano interventi riguardanti in modo più o meno specifico la qualità dei prodotti agricoli.

La qualità e la sicurezza alimentare rappresentano due degli obiettivi strategici individuati da Agenda 2000 per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali⁸. Tuttavia, con il Reg. (CE) 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale, che dà attuazione ai principi e alle strategie individuati in tale documento, per quanto si stabilisca che il sostegno può riguardare anche il miglioramento della qualità dei prodotti⁹, sembra si faccia un passo indietro rispetto all'attuazione della più generale politica della qualità comunitaria. Viene espressamente negata, infatti, la possibilità di sostenere le azioni di promozione dei prodotti agricoli e, pertanto, anche di quelli di qualità¹⁰. La ratio di questo divieto è dettata dalla necessità di rendere coerenti e complementari le misure di sviluppo rurale con quelle a carattere strutturale previste nell'ambito delle singole OCM, che dovrebbe consentire di realizzare interventi più mirati con riguardo alle singole categorie di prodotti.

Nell'ambito dell'art. 33, comunque, è prevista la misura "commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità". A questo proposito, la Commissione, nel regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale e in quello applicativo, non specifica quali siano i prodotti "di qualità". L'inclusione di tale misura sotto il Capo IX, *Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali*, dovrebbe portare a ritenere che si tratti dei prodotti con DOP, IGP, AS e biologici e dei VQPRD, se si reputa che lo sviluppo rurale implichi la sostenibilità dei processi in termini ambientali, sociali ed economici. Durante il negoziato tra Commissione e Regioni per l'approvazione dei PSR e dei POR, inoltre, la prima si è più volte espressa escludendo la possibilità di finanziare interventi relativi a prodotti non riconosciuti di qualità a livello comunitario. Come si vedrà più avanti, tuttavia, l'interpretazione "operativa" che è stata data di tale misura si è basata su un concetto di qualità inteso nel suo significato più ampio (si veda paragrafi 8.2 e 8.4) e le numerose azioni individuate nei diversi POR e PSR sono solo a volte di commercializzazione in senso stretto, come, ad esempio, la realizzazione di punti vendita

8 *Qualità e sicurezza alimentare, inoltre, sono funzionali al perseguimento di altri obiettivi fissati da Agenda 2000, quali: maggiore orientamento verso il mercato, aumento della competitività, stabilizzazione dei redditi agricoli, integrazione delle considerazioni ambientali nella politica agricola, sviluppo della redditività economica delle aree rurali.*

9 *Reg. (CE) 1257/99, art. 2, 2° trattino.*

10 *Reg. (CE) 1257/99, art. 37, comma 3, 2° trattino.*

e di un' enoteca regionale (POR Sicilia) o l' organizzazione di sistemi innovativi di commercializzazione, e prevalentemente di tipo indiretto, ossia volte a facilitare la commercializzazione dei prodotti di qualità, tramite, ad esempio, l' implementazione di sistemi di gestione aziendale.

Il sostegno agli agricoltori che partecipano volontariamente a sistemi di qualità comunitari e nazionali viene espressamente introdotto con la revisione di medio termine (RMT) della PAC, che ripropone anche la misura "promozione dei prodotti di qualità", accordando il sostegno ai gruppi di produttori per le attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari.

In particolare, l' aiuto agli agricoltori viene concesso per un massimo di cinque anni e nel limite di 3.000 Euro l' anno, sulla base dei costi fissi di partecipazione ai sistemi di qualità, che comprendono quelli sostenuti per entrare a farne parte, la quota annua versata e le spese di controllo connesse all' osservanza dei relativi disciplinari di produzione. Nel caso delle azioni di promozione, invece, l' aiuto non può superare il 70% dei costi sostenuti per la loro realizzazione.

La Commissione ha qualificato le due misure sulla qualità come misure di accompagnamento alla PAC mercati e, pertanto, anche nel caso delle regioni obiettivo 1, saranno finanziate dal FEOGA Garanzia tramite i PSR.

Il regime di aiuti previsto per la loro attuazione è disciplinato, nell' ambito del Capo VI *bis* "qualità alimentare", dagli articoli 24 *bis*-24 *quinques* del Reg. (CE) 1783/03 individua i sistemi di qualità¹¹ comunitari e definisce i requisiti che quelli nazionali devono soddisfare per consentire agli agricoltori o ai gruppi di produttori di accedere al sostegno. Si tratta di una importante novità, soprattutto dal punto di vista operativo, visto che in fase di predisposizione e di riprogrammazione di PSR e POR ci sono state molte incertezze sulle tipologie o i prodotti nazionali che potevano essere considerati o meno di qualità.

In particolare, i sistemi di qualità comunitari si identificano con quelli relativi a DOP, IGP, AS, agricoltura biologica e VQPRD. I sistemi di qualità riconosciuti dagli Stati membri, invece, devono rispettare i seguenti requisiti:

- a) la specificità del prodotto finale ottenuto nell' ambito di tali sistemi è riconducibile agli obblighi precisi relativi ai metodi di produzione che garantiscono:
 - i) caratteristiche specifiche, compresi i processi di produzione, oppure
 - ii) una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale;
- b) i sistemi prevedono specifiche di produzione vincolanti, il rispetto delle quali è verificato da un organismo di controllo indipendente;
- c) i sistemi sono aperti a tutti i produttori;
- d) i sistemi sono trasparenti e assicurano una tracciabilità completa dei prodotti;
- e) i sistemi rispondono agli sbocchi di mercato attuali o prevedibili.

Con riguardo a entrambi i sistemi di qualità, occorre effettuare alcune considerazioni. Innanzi tutto, si fa riferimento a sistemi di qualità relativi ai prodotti e non ai sistemi di gestione aziendale. I sistemi di qualità sia comunitari che nazionali, infatti, sono quelli che impongono requisiti specifici per quanto riguarda i prodotti agricoli compresi nell' allegato I del trattato. Non si fa riferimento, quindi, al complesso dei processi aziendali, che vanno considerati nell' implementazione di un sistema di gestione (SGQ, SGA, ecc.).

¹¹ E' evidente come, nel Reg. (CE) 1783/2003, l' espressione sistemi di qualità sia utilizzata in termini generali e non come sinonimo di sistema di gestione aziendale.

I sistemi di qualità comunitari, in particolare, implicano una certificazione di prodotto in ambito regolamentato e non fanno riferimento in alcun modo alla certificazione di sistema. Con riferimento ai sistemi di qualità nazionali, invece, il punto a) riconduce la specificità del prodotto finale a precisi obblighi riguardanti i metodi di produzione, che, quindi, devono essere definiti in specifici disciplinari di produzione rispettati da ciascun produttore. Ne consegue che anche i sistemi di qualità nazionali, analogamente a quelli comunitari, dovrebbero essere limitati a sistemi che prevedono una certificazione di prodotto, secondo quanto stabilito nel punto b), in base al quale la rispondenza del prodotto alle specifiche di produzione vincolanti deve essere verificata da un organismo di controllo indipendente.

L'esistenza di un marchio collettivo relativo a un prodotto con caratteristiche specifiche, compresi i processi di produzione (punto a,i), quindi, per configurarsi come sistema di qualità nazionale, oltre alla presenza di un disciplinare di produzione rispettato da tutti i produttori, deve essere certificato da un organismo di controllo espressamente autorizzato¹². Ciò vale anche nel caso in cui i sistemi di qualità nazionali facciano riferimento, in Italia, ai prodotti tradizionali, definiti tali qualora le metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano documentalmente consolidate nel tempo in base ad usi locali, ossia eseguite in modo omogeneo per almeno 25 anni¹³.

La considerazione di una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale (punto a,ii), invece, sembra considerare l'eventuale esistenza, a livello di singolo Stato membro, di regole o norme tecniche volte a regolare l'implementazione di sistemi di qualità che garantiscano il raggiungimento di standard che vanno oltre i criteri di gestione obbligatori individuati per la condizionalità ambientale (Reg. (CE) 1782/2003, capitolo 1, art. 4). Si potrebbe far riferimento, ad esempio, a regole o norme tecniche definite a livello nazionale per regolamentare la lotta integrata in agricoltura per ogni singolo comparto produttivo.

Tuttavia, la menzione alla "tutela ambientale" può portare a considerare anche l'implementazione di un SGA, che non necessariamente implica l'impiego di tecniche di agricoltura biologica, peraltro afferenti ai sistemi di qualità comunitari. Contrarie a questa tesi, oltre alla richiesta specificità del prodotto finale, vi sono le seguenti considerazioni:

- i requisiti di un SGA sono stati definiti anche a livello comunitario, mediante il regolamento EMAS, che sarebbe dovuto rientrare tra i sistemi di qualità comunitari;
- l'esclusione del sostegno per l'implementazione di sistemi di gestione aziendale può essere dettata dalla necessità di assicurare un collegamento tra sistema di qualità basato sul prodotto e territorio, inteso come sedimentazione di valori storici, tradizionali, ambientali, ecc., che, come più volte richiamato, costituisce un obiettivo strumentale allo sviluppo delle aree rurali;
- in un sistema di qualità incentrato sui prodotti, il disciplinare deve essere obbligatoriamente rispettato da tutti coloro che vi partecipano, dando precise garanzie al consumatore sugli attributi del bene consumato. Un sistema di gestione aziendale, invece, deve soddisfare sì tutti i requisiti stabiliti nelle norme tecniche da UE, Enti di normazione, ecc., ma deve anche essere adattato alla politica (ambientale, per la qualità, ecc.) definita dall'impresa e alle caratteristiche dei suoi processi aziendali, in un'ottica di miglioramento continuo delle sue performance rispetto agli obiettivi fissati con l'implementazione del SG (qualità, tutela dell'ambiente, ecc.)¹⁴. Appare difficile, quindi,

¹² Con riferimento a un marchio collettivo, infatti, i controlli sono effettuati dallo stesso soggetto titolare del marchio, che deve garantire il rispetto delle norme a cui l'uso del marchio, da parte dei concessionari, è subordinato.

¹³ Per tali prodotti è stato istituito un elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, che può essere aggiornato ogni anno con decreto del MIPAF, formato dai diversi elenchi regionali. Al fine di salvaguardare le caratteristiche di tipicità dei prodotti tradizionali, si prevede la possibilità di proporre deroghe alle norme riguardanti l'igiene degli alimenti.

che un sistema di qualità così connotato possa soddisfare il requisito di essere aperto a tutti i produttori che, partecipandovi, si assumono gli stessi impegni.

Probabilmente, invece, l'unico argomento a favore della possibilità di sostenere l'implementazione di sistemi di gestione aziendale, peraltro piuttosto debole, può essere rappresentato dal fatto che, nell'attuale fase di programmazione, l'implementazione di SGQ e/o SGA è stata finanziata nell'ambito della misura "m" (commercializzazione dei prodotti di qualità).

Una ulteriore considerazione deve essere effettuata con riguardo al punto c), secondo cui i sistemi sono aperti a tutti i produttori, che esclude dallo status di sistema qualità nazionale i prodotti certificati di singole imprese sulla base di un disciplinare o specifiche tecniche condivisi dal relativo organismo di certificazione. Se così non fosse, il sistema qualità non costituirebbe uno strumento di sviluppo per il territorio, incentivando l'integrazione tra produttori e stimolandone la capacità di organizzazione a livello locale, andando a sostenere singole unità produttive che vogliono rafforzare o mantenere la propria quota di mercato.

Il quarto comma dell'art. 24 *ter*, inoltre, stabilisce che non sono ammissibili al sostegno i sistemi il cui unico scopo è fornire un controllo più severo del rispetto delle norme obbligatorie nell'ambito della normativa comunitaria o nazionale. Non sono ammessi a sostegno, quindi, sistemi qualità volti a soddisfare, ad esempio, il bisogno primario di salubrità e sicurezza per l'uomo e per l'ambiente (livello minimo di qualità), come l'implementazione obbligatoria, con eventuale certificazione, dell'HACCP e, a partire dal 1° gennaio 2005, della rintracciabilità. In particolare, la completa tracciabilità dei prodotti costituisce già un requisito che i sistemi di qualità nazionali devono soddisfare (punto d).

Nel caso in cui sia ammesso il sostegno all'implementazione di sistemi di gestione aziendale, inoltre, sono esclusi quelli che garantiscono la responsabilità sociale dell'impresa o la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, che dovrebbero essere già garantiti per legge.

Nel caso della promozione, i prodotti di qualità devono afferire ai sistemi di qualità definiti come sopra, creando i presupposti per una maggiore integrazione tra le diverse misure e rafforzando la strategia volta alla valorizzazione e alla promozione dei prodotti e, quindi, l'impatto dei diversi interventi. I gruppi di produttori, inoltre, sono quelli che raggruppano gli operatori che partecipano a un determinato sistema di qualità, indipendentemente dalla forma giuridica assunta. Si deve trattare, quindi, di gruppi costituiti con la precipua finalità di tutelare, promuovere, valorizzare e, eventualmente, commercializzare specifici prodotti di qualità¹⁵.

Le azioni di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari di qualità, inoltre, non devono essere orientate in funzione di marchi commerciali¹⁶, né incitare al consumo di un prodotto a motivo della sua particolare origine. I riferimenti all'origine del prodotto, infatti, possono essere solo secondari rispetto al messaggio principale¹⁷, tranne nel caso di prodotti ai quali è stata riconosciuta la DOP o l'IGP. Un tipico esempio, quindi, può essere rappresentato dai prodot-

14 *Si sottolinea, quindi, come l'espressione "partecipazione a sistemi di qualità nazionali e comunitari" mal si concilia con sistemi di qualità che, richiedendo un certo adattamento alle caratteristiche dei diversi processi aziendali e introducendo, quindi, degli elementi di soggettività, lasciano un certo margine di manovra ai singoli produttori.*

15 *Ne consegue che non costituisce un gruppo di produttori, ad esempio, un parco che, al fine di concedere il proprio marchio, promuove la messa a punto di uno o più disciplinari, relativi a specifici prodotti che non hanno il riconoscimento DOP o IGP, il cui rispetto viene garantito da un organismo di certificazione autorizzato.*

16 *Il marchio commerciale è quello apposto dal distributore, che, tuttavia, non può sopprimere o nascondere con il suo marchio quello del produttore.*

17 *Reg. (CE) 817/2004, art. 25, 2 c. Ai sensi dell'art. 24, secondo capoverso del Reg. 817/2004, infatti, il messaggio principale deve essere incentrato sulle "caratteristiche specifiche o i vantaggi dei prodotti considerati, in particolare in termini di qualità, di metodi di produzione specifici, di benessere degli animali e di rispetto dell'ambiente connessi al sistema di qualità, nonché divulgare le conoscenze tecniche e scientifiche rispetto ai prodotti". Anche questo avvalorava la tesi che si fa riferimento solo ai sistemi di qualità relativi ai prodotti e non ai sistemi di gestione aziendale.*

ti tradizionali che, per le materie prime e/o i metodi di produzione utilizzati, sono fortemente legati al territorio da cui hanno origine o provengono. In attesa di un eventuale riconoscimento della Dop o dell'IGP, quindi, la maggiore tutela giuridica accordata ai prodotti che possono già fregiarsi di tali riconoscimenti impedisce di incentrare le azioni di informazione e promozione su origine o provenienza degli altri prodotti.

La possibilità di finanziare azioni di promozione e informazione è importante sotto diversi aspetti. L'art. 24 del Reg. (CE) 817/2004 stabilisce che le azioni informative, promozionali e pubblicitarie sono destinate a invogliare i consumatori all'acquisto di prodotti agricoli o alimentari che rientrano nei sistemi di qualità finanziati con la misura "z", nell'ottica di facilitarne il collocamento sul mercato. Ciò consente, in un certo modo, di chiudere la filiera della qualità, tramite un'opportuna attività di informazione, promozione e pubblicità nei confronti dei consumatori, che dovrebbe basarsi sulla messa a punto di una strategia riguardo ai segmenti della domanda e i mercati a cui ci si rivolge e i canali commerciali che si intendono utilizzare.

Una simile misura, inoltre, può essere funzionale al miglioramento della conoscenza di specifiche categorie di prodotti di qualità. Da un'indagine abbastanza recente effettuata da Nomisma (2001), infatti, è emerso che solo il 30% dei consumatori conosce la sigla DOP e una percentuale ancora minore la sigla IGP. I prodotti biologici, altresì, non sono ancora conosciuti da tutti.

Dal momento che tali azioni devono mettere in rilievo le caratteristiche specifiche o i vantaggi dei prodotti considerati, tra cui possono rientrare il benessere degli animali e il rispetto dell'ambiente, infine, la misura di promozione risponde anche all'approccio strategico individuato nell'ambito del VI programma comunitario di azione in materia di ambiente, che rileva la necessità di aumentare e diffondere le informazioni sui prodotti e i relativi processi di produzione in termini di impatto sull'ambiente.

La RMT modifica anche la definizione della misura m, includendo la creazione di sistemi di qualità, azione peraltro già prevista in diversi POR e PSR.

8.4 La qualità nei PSR e nei POR obiettivo 1

Come già anticipato nel paragrafo precedente, nella prima fase del periodo di programmazione 2000-2006, l'unica misura specificamente rivolta ai prodotti di qualità è stata la "m", "commercializzazione dei prodotti di qualità", attivata da tutte le Regioni, interessate o meno dall'obiettivo 1, e dalla Provincia Autonoma di Bolzano, che, tuttavia, ne prevede l'attuazione solo nel primo anno di programmazione, destinandovi 5.000 Euro. Solo il PSR della Provincia Autonoma di Trento non attiva la misura "m".

Da un punto di vista finanziario e con riferimento a tutte le regioni italiane, per l'intero periodo di programmazione 2000-2006, alla misura "m" sono stati destinati 121,1 milioni di euro di finanziamento pubblico, pari a quasi lo 0,9% delle risorse complessivamente destinate allo sviluppo rurale. Si tratta di una quota piuttosto ridotta, che rispecchia la più generale tendenza di POR e PSR a destinare la maggior parte delle risorse alle misure agroambientali e a quelle di natura settoriale (soprattutto dirette all'ammodernamento del settore agroalimentare), piuttosto che agli interventi più propriamente di sviluppo rurale, a valenza territoriale. Tuttavia, Friuli, Umbria e Sardegna attribuiscono più del 2% di finanziamento pubblico a tale misura. Nelle altre regioni si va dallo 0,16% della Lombardia all'1,26% del Veneto. La mancanza di risorse finanziarie relativamente alla Valle d'Aosta è dovuta al fatto che, in questa regione, la misura di commercializzazione viene finanziata con aiuti di Stato. Nel complesso, le regioni obiettivo 1 sono beneficiarie di quasi il 51% delle risorse totali destinate alla misura "m".

Tab. 8.1 - Misura m “commercializzazione di prodotti agricoli di qualità”. Dati PSR e POR

Regione o Provincia Autonoma	Programmato quota pubblica 2000- 2006			Spesa pubblica al 15 ottobre 2003			Avanzamento finanziario (spesa / programmato)	
	Misura m (a)	Totale (b)	a/b	Misura m (a)	Totale (b)	a/b	Misura m	Totale
	milioni di euro		%	milioni di euro		%	%	
Piemonte	8,00	863,88	0,9	0,63	485,00	0,1	7,9	56,1
Valle d'Aosta	-	117,58	-	-	61,30	-	-	52,1
Lombardia	1,28	804,68	0,2	0,76	429,80	0,2	59,5	53,4
P.A. Bolzano	0,01	266,24	0,0	0,01	154,00	0,0	100,0	57,8
P.A. Trento	-	210,11	-	-	107,10	-	-	51,0
Veneto	8,29	660,32	1,3	4,05	372,90	1,1	48,9	56,5
Friuli Venezia Giulia	5,66	209,71	2,7	0,04	102,90	0,0	0,6	49,1
Liguria	0,90	210,66	0,4	0,01	130,60	0,0	0,7	62,0
Emilia Romagna	8,80	836,69	1,1	1,42	498,50	0,3	16,1	59,6
Toscana	3,90	721,65	0,5	0,77	392,00	0,2	19,8	54,3
Umbria	9,80	395,17	2,5	0,75	249,40	0,3	7,7	63,1
Marche	4,46	451,79	1,0	0,36	215,30	0,2	8,1	47,7
Lazio	6,16	587,17	1,1	0,08	305,60	0,0	1,3	52,0
Abruzzo	2,42	290,43	0,8	-	136,30	0,0	0,0	46,9
Fuori Obiettivo1	59,68	6.626,10	0,9	8,90	3.640,70	0,2	14,9	54,9
Molise	1,00	133,50	0,8	0,00	47,80	0,0	1,3	35,8
Campania	4,10	1.138,60	0,4	-	303,50	-	-	26,7
Puglia	6,36	1.102,00	0,6	0,20	384,20	0,1	3,1	34,9
Basilicata	4,00	546,60	0,7	-	210,40	-	-	38,5
Calabria	6,10	1.119,70	0,5	-	446,10	-	-	39,8
Sicilia	15,42	1.945,20	0,8	-	625,00	-	-	32,1
Sardegna	24,49	1.215,90	2,0	6,20	446,30	1,4	25,5	36,7
Obiettivo1	61,46	7.201,40	0,9	6,50	2.463,30	0,3	10,5	34,2
ITALIA	121,14	13.827,50	0,9	15,30	6.104,10	0,3	12,7	44,1

Fonte: elaborazione INEA su dati MIPAF - AGEA

Per quanto riguarda l'avanzamento della spesa (spesa/programmato), si rileva come questo raggiunga quasi il 15% nel caso delle regioni fuori obiettivo e il 10,5% in quelle obiettivo 1, percentuali, quindi, molto al di sotto di quelle relative alle misure di sviluppo rurale considerate nel loro complesso. Costituiscono un'eccezione la Lombardia (59,5%) e il Veneto (50%), seguite a distanza dalla Sardegna (25,5%). E' evidente, quindi, come le regioni, soprattutto quelle meridionali, presentino difficoltà nell'attuazione della misura di commercializzazione, spesso dovute alla mancata risposta da parte del territorio in seguito alla pubblicazione dei bandi e alla complessità degli interventi previsti. Soprattutto con riguardo alla prima causa, sarebbe necessario realizzare delle azioni di animazione e informazione per sensibilizzare gli operatori locali, non solo i produttori, ma anche quelli operanti nel settore dei servizi, soprattutto turistici, circa i vantaggi derivanti dal potenziamento delle produzioni di qualità.

Entrando nel merito degli interventi previsti, si rileva innanzitutto come non tutti i Complementi di programmazione (CDP) e i PSR specifichino cosa si intenda per prodotti di qualità; il livello di dettaglio delle azioni finanziabili, inoltre, è diverso da programma a programma.

Nell'ambito della misura “m”, gli interventi finanziati sono tutti volti a facilitare la commercializzazione dei prodotti agroalimentari di qualità, ma solo alcuni riguardano le attività di commercializzazione in senso stretto. Prestando attenzione al prospetto 8.1, in cui i diversi interventi sono stati riclassificati in gruppi omogenei, si rileva come tra queste rientrino, ad esempio, l'organizzazione e l'implementazione di sistemi innovativi di commercializzazione e assistenza alle esportazioni e l'allestimento di spazi ven-

Prospetto 8.1 - PSR e POR 2000-2006. Azioni previste nell'ambito della Misura m per regione e provincia autonoma

	Ricerche di mercato / progetti di marketing	Ideaz., progettaz., sviluppo prodotti, definitiz. nuovi disciplinari, verifica e revisione esistenti.	Attività/progetti per applicazione Regg. 2081/92, 2082/92, 2092/91, 1804/99	Introduz., incremento, mantenimento sistemi miglioram. qualità	Consulenze e servizi simili	Investimenti relativi all'ottenimento di certificazioni di sistema, prodotto, personale, ecc.*	Costituz., avviamento, ampliamento coop. agricole, associaz. produttori, gruppi imprese, consorzi tutela	Organizzazione sistemi innovativi di committenze e assistenza all'esportazione	Allestimento spazi vendita, esposizione permanenti, ecc.	Miglioramento presentazione prodotti di qualità	Altro
Piemonte		•					•				
Valle d'Aosta (Aini di Stato)	•	•		•	•	•	•				
Lombardia		•	•		HACCP	SC, COC, SQO, SGA		•		•	
P.A. Bolzano**	•	•	•		•						
P.A. Trento											
Veneto			•			SC, SQO, SGA, HACCP, DOP, IGP	•				
Friuli Venezia Giulia	•	•			•	•			• P		Nuovi canali di commercializzazione Laboratori analisi organismi certificazione
Liguria	•					•	•			•	
Emilia Romagna	•	•				•	•	•			
Toscana					HACCP	SGQ	•				
Umbria	•	•					•		•		
Marche	•	•					•				
Lazio						SGQ, SGA e HACCP prodotti di qualità	•	•			
Abruzzo				•						•	
Molise		•					•			•	
Campania	•	•	•	HACCP	HACCP, SG aziendali, certi fificazione prodotto	•	•			•	• O
Puglia		•	•				•			•	• O
Basilicata							•				•
Calabria			•	HACCP			•	•	•		•
Sicilia					•	SC	•	•	•		•
Sardegna	•		•			COC				•	

* SC (soggetti collettivi) = Adeguamento organizzativo e strutturale per lo svolgimento delle attività di controllo e autocontrollo da parte dei soggetti rappresentativi delle produzioni DOP e IGT; Coc (Controlli organismo certificazione) = Sostegno per controlli effettuati dall'organismo di controllo autorizzato Reg. 2081/92); SGQ = Progettazione e realizzazione; SGA = Progettazione e realizzazione; HACCP = realizzazione piani di autocontrollo igienico; TRAC = realizzazione sistemi per la tracciabilità

** Il PSR della P.A. di Bolzano prevede la realizzazione di investimenti e spese solo nell'ambito di progetti collettivi e due generici interventi: 'commercializzazione dei prodotti regionali e certificati' e 'controlli di qualità nell'ambito degli obiettivi della misura';

P = Priorità; FRULLI: P a zone svantaggiate e a interventi che si integrano con la misura 'ml'; potenziamento laboratori di analisi degli organismi di certificazione e spese per l'acquisizione, l'ampliamento e il mantenimento dell'accredimento, ai sensi della normativa UNI EN 45001, 45002 e 45011, dei laboratori di analisi quali organismi di controllo della qualità

• Studi per l'individuazione e l'applicazione di tecniche avanzate per il risanamento e la diagnosi fitopatologica, di miglioramento genetico, anche da un punto di vista sanitario, su varietà e specie autoctone e per il trasferimento di protocolli di diagnosi, risanamento e certificazione fitosanitaria di specie vegetali

dita, mostre permanenti non aperte al pubblico per facilitare l'incontro tra domanda e offerta, la realizzazione di un'enoteca regionale; si tratta, tuttavia, di interventi attivati in un numero abbastanza ristretto di regioni.

Le altre tipologie di intervento sono volte a migliorare le caratteristiche dei prodotti di qualità (soprattutto disciplinati da regolamenti comunitari) realizzati dalle imprese e a effettuare attività di cui beneficiano tutti i produttori, finalizzate ad agevolarne l'organizzazione in strutture collettive o a valorizzare i prodotti aventi caratteristiche di tipicità o per i quali sono state impiegate tecniche di agricoltura biologica.

Nel primo caso, gli interventi si identificano con l'introduzione, l'incremento, il mantenimento di sistemi di miglioramento della qualità, talvolta definiti in modo generico, e con gli investimenti relativi all'ottenimento di certificazioni di sistema e/o di prodotto, tipologia di intervento prevista da 12 Regioni. In tale ambito, alcune Regioni hanno previsto anche il finanziamento dei controlli annuali per un massimo di cinque anni, consentendo il raggiungimento di una buona capacità di spesa, come nel caso di Lombardia e Sardegna.

Gli interventi volti a facilitare l'organizzazione dei produttori in strutture collettive per agevolare la commercializzazione dei prodotti sono anch'essi piuttosto frequenti nei PSR e nei POR (sono previsti, infatti, da 12 Regioni) e si identificano con la costituzione, l'avviamento o l'ampliamento di cooperative agricole, associazioni di produttori, consorzi di tutela e commercializzazione dei prodotti, ecc. e con quelli per il miglioramento dei relativi sistemi di controllo, soprattutto con riferimento ai consorzi di tutela.

Con riguardo alla valorizzazione dei prodotti, le tipologie di intervento previste comprendono l'ideazione, la progettazione e/o lo sviluppo di prodotti, inclusa la messa a punto di nuovi disciplinari o la verifica e la revisione di quelli esistenti, la realizzazione di attività per l'applicazione dei regolamenti relativi a DOP, IGP, AS e prodotti biologici e il miglioramento della presentazione dei prodotti di qualità¹⁸, tutte azioni abbastanza frequenti, soprattutto nel caso dello sviluppo di prodotti. Anche i progetti di marketing afferenti alla classe "altro" sono funzionali alla valorizzazione dei prodotti.

Nonostante la loro importanza, solo una Regione, la Basilicata, prevede la realizzazione di campagne di educazione ambientale. La quasi totalità delle azioni, infatti, riguarda il miglioramento delle condizioni dell'offerta, trascurando la domanda. E' evidente, invece, la necessità di rendere consapevole la collettività, compresi gli abitanti dei luoghi da cui i prodotti traggono origine, del patrimonio culturale e ambientale locale e, quindi, dell'esistenza di particolari prodotti e della specificità delle loro caratteristiche, legate al territorio per le materie prime e/o le tecniche di trasformazione, coltivazione e allevamento impiegate. Si possono realizzare, pertanto, azioni a carattere didattico a cui partecipano le scuole, organizzare seminari e conferenze aperti al pubblico, mostre, ecc. Diversamente dalle indagini di mercato, sempre rivolte alla domanda ma con finalità essenzialmente di natura commerciale, quindi, con le campagne di educazione alimentare si perseguono anche obiettivi di diffusione delle informazioni e di stimolo al rafforzamento delle identità locali. Le indagini di mercato sono comunque importanti in quanto costituiscono uno strumento diretto a individuare, secondo quanto illustrato nel primo paragrafo, i criteri di scelta dei consumatori nel mercato *target* delle imprese agricole, di trasformazione o di distribuzione.

Gli interventi di consulenza e simili, invece, sono orizzontali a quasi tutte le altre tipologie di azione. Tuttavia, questi sono stati previsti solo da sette Regioni.

Beneficiari degli interventi afferenti alla misura "m", a seconda delle regioni, sono le imprese agricole e di trasformazione, i soggetti collettivi, come, ad esempio, i consorzi di tutela e di commercializzazione, le associazioni di produttori, gli organismi di certificazione, ecc. e i soggetti istituzionali, com-

¹⁸ In generale, tali interventi possono comprendere la progettazione e la realizzazione di marchi, etichette, confezioni, loghi, oggettistica riferita al prodotto, ecc.

prese le stesse Regioni, come nel caso della Sicilia, che prevede la realizzazione di un' enoteca regionale, di osservatori di filiera e di un portale per la produzione agro-alimentare regionale.

Tuttavia, il miglioramento della qualità dei prodotti può essere perseguito attraverso una strategia più articolata rispetto all' attivazione di una unica misura, in termini di numero di misure coinvolte, azioni previste e strumenti utilizzati per migliorare l' efficacia degli interventi¹⁹. Prestando attenzione al prospetto 8.2, relativo ai PSR e ai POR, è possibile individuare la strategia prevista in ciascuno di questi e la possibile esistenza di una filiera della qualità, costruita attraverso il collegamento e l' integrazione di diverse misure²⁰.

Delle 22 misure di sviluppo rurale codificate nel Reg. 445/02, ben dodici sono state coinvolte nelle politiche della qualità regionali complessivamente considerate e al massimo sei, considerando ogni singola regione. Le misure più ricorrenti sono investimenti nelle aziende agricole, formazione e miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Seguono poi le misure di diversificazione delle attività agricole o legate all' agricoltura e quelle agroambientali, mentre, solo in casi isolati, le misure insediamento giovani agricoltori, avviamento servizi di sostituzione e assistenza alla gestione aziendale, servizi essenziali per l' economia e la popolazione rurale, incentivazione di attività turistiche e artigianali e ricostituzione del patrimonio agricolo danneggiato sono strumentali anche al perseguimento del miglioramento della qualità dei prodotti.

Le modalità con cui l' obiettivo di miglioramento della qualità viene perseguito, però, varia da regione e regione, evidenziando una strategia potenzialmente più o meno efficace. Innanzi tutto, nell' ambito delle singole misure, tale obiettivo viene indicato in modo generico, senza una specificazione dettagliata dei relativi interventi (segno “-”), oppure questi vengono ben individuati, talvolta prevedendo anche l' attribuzione di priorità o un tasso di cofinanziamento pubblico superiore per gli investimenti finalizzati alla produzione di prodotti DOP, IGP, AS, biologici, di VQPRD o certificati e per l' introduzione di SGQ o di SGA (segno “+”). Con riguardo alla misura di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, questo secondo caso è più frequente che non nel caso di investimenti nelle aziende agricole.

Con riferimento alle misure agroambientali, in particolare, si deve specificare che tutte le Regioni hanno previsto la concessione di premi per un periodo di cinque anni agli agricoltori che si impegnano ad adottare tecniche di agricoltura e allevamento biologici, secondo quanto stabilito nei relativi regolamenti comunitari. In tal senso, l' obiettivo di miglioramento della qualità dei prodotti viene comunque perseguito. Il segno positivo, quindi, è stato attribuito nei casi in cui si prevede la realizzazione di ulteriori interventi o modalità di attuazione che attribuiscono loro maggiore forza e capacità di incidere sul livello qualitativo dei prodotti. Ad esempio, la Regione Valle d' Aosta prevede un sostegno agli allevatori della pezzata nera valdostana, razza bovina il cui latte, per disciplinare, è utilizzato nella produzione della Fontina, alla quale è stata riconosciuta la DOP; la salvaguardia della una razza locale, quindi, oltre a ridurre il pericolo di estinzione, consente di aumentare o comunque assicurare la produzione di un prodotto tipico. Un altro caso interessante è quello della Sardegna, che, nell' ambito dell' azione relativa all' agricoltura biologica (sia coltivazione che allevamenti) prevede l' attribuzione di una priorità agli agricoltori che partecipano a forme associate di trasformazione e commercializzazione di prodotti biologici e un premio di importo superiore agli imprenditori che conferiscono almeno il 50% dei propri prodotti certificati a imprese di trasformazione o ad altri preparatori che immettono sul mercato prodotti certificati biologici o a quelli che trasformano in azienda i prodotti biologici e immettono sul mercato almeno il 50% della

¹⁹ Con riferimento alle misure con le quali si persegue anche il miglioramento della qualità dei prodotti, non è possibile effettuare un' analisi delle risorse destinate alle azioni o agli interventi specifici per la qualità, in quanto i dati sono disponibili solo a livello di misura.

²⁰ Come si vedrà successivamente, ciascuna misura dei POR e dei PSR è stata esaminata in termini presenza/assenza dell' obiettivo di miglioramento della qualità e delle eventuali modalità con cui tale obiettivo viene perseguito (azioni specifiche, priorità, tassi di cofinanziamento differenziati, vincoli).

Prospetto 8.2 - Misure connesse alla qualità contenute nei PSR e nei POR

	a) Investimenti az. agricole ¹	b) Insiediamento giovani ²	c) Formazione ³	f) Agroambiente ⁴	g) Trasform. e commerc. prodotti agricoli ⁵	l) Avviamento servizi... ⁶	m) Commer. prodotti qualità ⁷	p) Diversificazione... ⁸	n) Servizi econ. e popol. rurale ⁹	Altro
Piemonte	+	+	+		+		·			
Valle d'Aosta	+		-	+	+		· (aiuti di stato)	+		
Lombardia	-				-		·		-	
P.A. Bolzano	-		-		+		·			
P.A. Trento	+		-		+					
Veneto	+		+		+		·	+		
Friuli Venezia Giulia	+		-		+		·			+°
Liguria	-		-	+	+		·			
Emilia Romagna	+		+	+	+		·	+		
Toscana	-		+		+		·			
Umbria	-		-		+		·	+		
Marche	+		+		+		·			
Lazio	+		+	+-	+		·	+		
Abruzzo	-		-		+		·			
Molise	+				+		·			
Campania	+		-		+		·			+*
Puglia	+			+	+		·			
Basilicata	+	+	-		+		·		-	
Calabria	+			+	+		·			
Sicilia	+		+		+	+	·	+		
Sardegna	+		-	+	+		·	-		

1) '+' interventi, priorità o maggiori agevolazioni per investimenti volti alla produzione di prodotti tipici (DOP, IGT), con attestazioni di tipicità, biologici, certificati e/o vini VDPDR e/o volti all'introduzione di SGP/SGA; '-' ob. di miglioramento qualità e interventi generico.

2) '+' quando sono previste specifiche relative alla qualità, come, ad esempio, priorità a favore di aziende che producono i beni di cui sopra.

3) '+' interventi formativi anche per introduzione sistemi di controllo e certificazione della qualità, adozione di tecniche di agricoltura biologica; '-' obiettivo di miglioramento della qualità e degli interventi formativi generico.

4) '+' quando l'azione relativa all'agricoltura biologica prevede priorità ad aziende che soddisfano determinati requisiti finalizzati, ad esempio, a rafforzare la filiera del biologico, ad aumentare le quantità di prodotti biologici, ecc.; '-' introduzione di un coefficiente degressivo applicato al premio all'aumentare della SAU ad agricoltura biologica.

5) analogo a investimenti aziende agricole. 6) servizi di assistenza tecnica alle imprese per introduzione sistemi qualità. 7) presenza della misura.

8) '+' quando si prevedono azioni concrete per valorizzare prodotti di qualità (studi, indagini, realizzazione strutture per potenziare le filiere di prodotti aventi caratteristiche di tipicità, realizzazione itinerari gastronomici, ecc.); '-' obiettivi/interventi generici di valorizzazione delle produzioni locali/tipiche (non si specifica se DOP/IGT).

9) '-' generico obiettivo di miglioramento dei prodotti agricoli e interventi di consulenza tecnico-economica di base e specializzata.

°) Incentivazione attività turistiche/artigianali in zone svantaggiate per priorità a beneficiari nell'ambito della misura commerc. prodotti qualità, azione 'commer. produzioni locali nei territori montani.

*) Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato per priorità ad aziende con certificazione di qualità nella tipologia di intervento '-' ricostruzione e/o ripristino delle strutture fondiarie danneggiate o distrutte dall'evento'.

produzione ottenuta, tutte modalità dirette a rafforzare la filiera del biologico. Anche la Liguria dispone un premio più elevato per la produzione con tecniche ecocompatibili di uva e olive in aree, rispettivamente, DOC e IGT e DOP.

Tuttavia, sebbene l'obiettivo di miglioramento della qualità possa ricorrere in più misure e si individuino specifiche modalità per migliorarne l'efficacia, come priorità e tassi di cofinanziamento più elevati a favore delle imprese che realizzano prodotti di qualità, il basso livello di avanzamento finanziario della misura di commercializzazione, praticamente a chiusura della filiera della qualità, potrebbe costituire anche il risultato di una strategia non sufficientemente integrata, strutturata, e radicata nell'impianto programmatico per lo sviluppo rurale di ciascuna regione, disperso nel perseguimento di un numero spropositato di obiettivi.

Unitamente alla mancanza di una cultura della qualità anche da parte del mondo produttivo, inoltre, strumenti come l'attribuzione di priorità sembrano poco efficaci in presenza di un ridotto numero di agricoltori e imprese di trasformazione che realizzano prodotti di qualità e, in particolare, certificati.

L'obiettivo di miglioramento della qualità potrebbe essere perseguito più efficacemente individuando un pacchetto di azioni collegate tra loro e riguardanti l'intera filiera dei singoli prodotti, dalla produzione di base alla distribuzione e commercializzazione, a cui le imprese, agricole, di trasformazione e di commercializzazione, dovrebbero aderire, per curare in ogni aspetto (assistenza tecnica, consulenza, investimenti, controlli, certificazione, formazione, promozione, mercati di sbocco, canali commerciali) l'adesione a specifici sistemi di qualità comunitari e nazionali. Come già anticipato, tuttavia, là dove i prodotti devono essere ancora valorizzati, è indispensabile realizzare delle azioni di animazione, così da incentivare e motivare soprattutto gli agricoltori ad aderire a sistemi di qualità, e di consulenza e assistenza tecnica, per individuare sia i fabbisogni delle imprese nella realizzazione del percorso di qualità, sia i mercati di sbocco e i canali commerciali più adeguati alle caratteristiche delle imprese e dei prodotti. A questo proposito, un ruolo fondamentale può essere svolto dai soggetti pubblici locali, soprattutto nei territori dove l'iniziativa privata è debole, che possono favorire l'aggregazione tra i diversi operatori della filiera, promuovere incontri, seminari e manifestazioni dirette a diffondere la conoscenza del prodotto, fornire strutture comuni, sostenere l'organizzazione di attività didattiche legate a particolari prodotti e così via.

8.5 Alcune considerazioni conclusive

Nell'ambito delle politiche strutturali per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali nel periodo di programmazione 2000-2006, è evidente, soprattutto da parte di alcune Regioni, il tentativo di dar vita o rafforzare la politica della qualità regionale, introducendo l'obiettivo del miglioramento qualitativo dei prodotti in numerose misure e individuando, talvolta, specifiche modalità per rafforzarne l'efficacia. Sono comunque necessarie alcune considerazioni di sintesi.

Con riferimento alla misura "m", si è rilevato un ridotto livello di avanzamento finanziario, che sembra dipendere dalla mancanza di una strategia a favore del miglioramento qualitativo dei prodotti più strutturata e radicata nell'impianto programmatico regionale, da difficoltà gestionali, talvolta legate all'innovatività di alcuni interventi, e da una scarsa diffusione di una cultura della qualità nel settore agroalimentare. Ciò può rappresentare un problema soprattutto nel caso in cui i prodotti vengano commercializzati al di fuori del mercato locale, dove i consumatori necessitano sempre più di specifiche garanzie circa le caratteristiche degli stessi. Il riconoscimento della DOP o dell'IGP, ad esempio, è importante soprattutto quando i prodotti sono commercializzati in luoghi diversi da quelli di origine o provenienza ed è in tale ambito che gli agricoltori o le imprese acquistano dei vantaggi competitivi. Nei mercati locali, invece, spesso i consumatori già conoscono quali produttori rea-

lizzano i prodotti che rispondono ai propri gusti o aspettative, in termini di salubrità, genuinità, caratteristiche organolettiche, metodi di produzione, determinando anche la nascita di filiere corte. Il fenomeno delle filiere corte, infatti, altresì dovuto a una mancanza di fiducia dei consumatori riguardo ai beni acquistati, è in aumento, facilitato anche dalla diffusione dell'*e-commerce*. Gli stessi produttori, quindi, riuscendo a collocare sul mercato locale quanto prodotto, non reputano conveniente sostenere dei costi aggiuntivi per certificare i propri prodotti.

Chiaramente, il riconoscimento della DOP o dell'IGP, così come quelli del biologico o dei VQPRD o la certificazione dei sistemi di gestione aziendale costituiscono un elemento di discriminazione tra prodotti concorrenti solo in presenza di sistemi di produzione legali e trasparenti e di un sistema di controlli efficace. In entrambi i casi, infatti, ma soprattutto in quello della certificazione di sistema, che si basa sui giudizi formulati dai tecnici dell'organismo di certificazione e non anche su prove oggettive come quelle di laboratorio, si può verificare che le imprese, avallate dagli organismi di controllo, non rispettino, più o meno pedissequamente, le regole o le norme tecniche (certificazione di prodotto) o, più facilmente, quanto stabilito nei documenti del Sistema di gestione (Manuale per la qualità, programmi di attuazione, ecc.). E' evidente come tale politica, che comunque non paga nel lungo periodo, non conduca alla produzione di beni di elevata qualità o al miglioramento/mantenimento dell'efficienza del sistema, falsando la concorrenza tra imprese a discapito soprattutto dei consumatori.

Nell'ambito della misura "m" e in quelle che perseguono il miglioramento della qualità, quindi, i numerosi interventi volti all'implementazione di sistemi di qualità, incentrati sui prodotti o sulla gestione aziendale, acquistano importanza solo se i produttori sono consapevoli dei vantaggi competitivi che ne possono derivare e identificano nella qualità una delle leve per innescare o contribuire a sostenere un processo di sviluppo aziendale e territoriale. Si rileva, quindi, l'esigenza di promuovere efficaci azioni di animazione e informazione anche a livello locale, talvolta strumentali a incentivare la ripresa dell'agricoltura ormai abbandonata nelle zone più marginali, grazie alla riscoperta e al riavvio della produzione di prodotti con caratteristiche di tipicità, così come si sta verificando in diverse aree italiane.

Un disincentivo alla certificazione dei prodotti²¹, tuttavia, spesso è costituito dagli elevati costi che si devono sostenere. Da questo punto di vista, quindi, è da valutare positivamente il fatto che il Reg. (CE) 817/2004 preveda la concessione di un aiuto anche per sostenere il costo dei controlli periodici effettuati dall'organismo di certificazione.

La diffusione di una cultura della qualità e una maggiore consapevolezza delle caratteristiche specifiche dei prodotti di qualità, inoltre, è necessaria anche da parte dei consumatori. Tuttavia, a questo proposito, si sottolinea che, in seno alla misura m, gli interventi sono diretti soprattutto a potenziare l'offerta di prodotti di qualità, mentre una minore attenzione è rivolta alla domanda. Per quanto, infatti, la commercializzazione dei prodotti possa essere agevolata dalla realizzazione di azioni informative nei confronti dei consumatori, da indagini di mercato, da programmi nelle scuole, ecc., tali azioni sono comunque scarsamente presenti nei PSR e nei POR.

21 Soprattutto nel caso dei prodotti biologici, alcuni coltivatori non sono neanche consapevoli di utilizzare tecniche di agricoltura biologica o, pur sapendolo, non si certificano perché troppo costoso.

Riferimenti bibliografici

- Acu Toscana *et al.*, *La qualità dei prodotti alimentari*, <http://www.adiconsumlazio.org/pdf/2000/qualita.pdf>.
- Antonelli G. (a cura di), *Unione Europea, qualità agro-alimentare e commercio mondiale: opportunità e minacce per i prodotti tipici delle Marche*, Quattroventi, Urbino, 2001.
- Aprile M. C., Covino D. Le politiche per la sicurezza alimentare e per l'ambiente, in Mariani A. C., Viganò E. (a cura di), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea. Economie e politiche*, Carocci Editore, Roma, 2002.
- Belletti D., Marescotti A., Le nuove tendenze dei consumi alimentari, in Berni P., Bagalli D. (a cura di), *I prodotti agroalimentari di qualità: organizzazione del sistema delle imprese*, SIDEA-II Mulino, Bologna, pp. 133-152, 2002.
- Carbone A., *L'agricoltura italiana di fronte alla duplice sfida della qualità e della salubrità*, MURST, Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale, Working Paper 25/02, Settembre 2002.
- Commissione europea (2002), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Revisione intermedia della politica agricola comune*, Bruxelles, 10.7.2002, COM(2002) 394 definitivo.
- Febbo A. (2003), *Certificazione del software: problemi e metodi*, Tesi di Laurea, Facoltà di Ingegneria, Università delle Marche, Marzo, http://tesiquality.tecnoteca.it/prodotti_servizi/.
- INDICOD, *La qualità a supporto della competitività della filiera agroalimentare italiana*, Sintesi Rapporto INDICOD, 2003, <http://www.indicod-ecr.it>.
- Lancaster K., A New Approach to Consumer Theory, *Journal of Political Economy*, 74(2), pp. 132-157, 1966.
- Parco Nazionale del Cilento, *Guida alla Certificazione... di prodotto... di sistema qualità... ambientale...*, Progetto Qualità Certificata, 2002, <http://www.pncvd.it/parco/AMMIN/regolamenti/guidacertificazione.pdf>.
- Pardo R., *Cosa fanno gli organismi di controllo? Enti certificanti*, <http://digilander.libero.it/Agronomo/index.html>.
- Parola F., *Certificazione dei prodotti agricoli: le esperienze del mondo produttivo*, 2003, http://www.provincia.cuneo.it/agricoltura/_pdf/rintracciabilita/2003/relazione_parola_testo.pdf.
- Rapparini M., *La certificazione di qualità nelle piccole e medie imprese*, <http://www.certificazione.info>.
- Scoppola M., Zezza A. (a cura di), *La Riforma dell'organizzazione comune di mercato e la vitivinicoltura italiana*, INEA, Roma, 1997.
- Scorzelli D., *Qualità e certificazione nel settore agroalimentare. Aspetti nazionali, regionali e locali*, Osservatorio Tematico sulla Innovazione e la Sostenibilità in Agricoltura, Mantova, Materiali di ricerca n. 10, 2003.
- Tramontin S., *La certificazione di rintracciabilità e di prodotto: luci ed ombre*, Convegno Qualyfood, Cremona, 25 ottobre 2002.
- Vastola A., La certificazione della qualità nel sistema agroalimentare, in Mariani A. C., Viganò E. (a cura di), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea. Economie e politiche*, Carocci Editore, Roma, 2002.
- Viganò E., Viganò L., *La competitività dell'agricoltura italiana: problemi e potenzialità*, Istituto Universitario Navale, Facoltà di Economia e Commercio, Istituto di Studi Economici, Working Paper n. 6, Napoli, Giugno 1996.

Siti e pagine web consultati

<http://www.altroconsumo.it/map/show/21361/src/40631.htm>

<http://www.certificazione.info/>

<http://www.certiquality.it/>

<http://www.conotec.it/>

<http://www.csqa.it/>

<http://www.dnv.it/>

<http://www.farmacitta.it/haccp/cosaehaccp.asp>

<http://www.federalimentare.it/news2.asp?ID=144>

<http://www.isqnetwork.it/iso9000.htm>

<http://www.lauda.net/>

http://www.qec.it/qualita/qualita_home.asp

<http://www.rina.it/>

<http://www.sicurezzaonline.it/>

<http://www.sincert.it/>

<http://www.tdgroup.it/>

<http://www.uni.com/it/>

CAPITOLO 9

IL REGIME COMUNITARIO DELLE ZONE SVANTAGGIATE AGRICOLE: STATO DELL'ARTE E ESIGENZE DI REVISIONE

9.1 Introduzione

La misura *indennità compensative per le zone svantaggiate* che Agenda 2000 ha ricondotto nell'alveo delle misure di accompagnamento della PAC ampliandone l'ambito di applicazione alle zone soggette a vincolo ambientale, ha in realtà una storia più "antica" come strumento comunitario di sostegno diretto ai redditi degli agricoltori. L'istituzione di tale regime risale infatti al 1975 e alla direttiva 75/268/CEE, che attestava «il carattere particolare dell'attività agricola derivante dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole» e definiva la nozione di zona svantaggiata (Zs). Tale direttiva individuava inoltre i criteri per la delimitazione delle zone agricole in cui, in relazione a svantaggi specifici, la Comunità istituiva un regime particolare di aiuti, le indennità compensative (Ic), destinato a incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli agricoltori. L'obiettivo era quello di preservare l'attività agricola come strumento per il presidio del territorio e per fermare lo spopolamento, laddove un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale non sarebbero altrimenti assicurati.

I successivi regolamenti sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole¹, o sul sostegno allo sviluppo rurale, si sono limitati ad adattare tale definizione; tra le principali innovazioni, introdotta dalla riforma avviata con Agenda 2000, vi è la maggiore valenza ambientale attribuita a questa misura di sostegno. In primo luogo, infatti, viene prevista una condizionalità ambientale nella concessione dell'indennità compensativa, che è ora subordinata al rispetto della cosiddetta "buona pratica agricola" sull'intera superficie aziendale. Ossia gli agricoltori che beneficiano del regime devono impegnarsi a ricorrere alle buone pratiche agricole abituali, compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e di conservazione dello spazio naturale, ed in particolare quelle proprie dell'agricoltura sostenibile. Un ulteriore aspetto riguarda l'introduzione di un sostegno per quelle aree (zone soggette a vincoli ambientali²) in cui esistano specifici vincoli normativi o tecnici legati al rispetto dell'ambiente.

Concentrando l'attenzione sulle sole aree svantaggiate, l'attuale regolamentazione comunitaria³ distingue tre categorie di zone:

- le zone di montagna, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro dovuti alla loro altitudine o alla presenza di forti pendii; le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone adiacenti assimilate alle zone di montagna;

1 Regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 (GU L 142 del 2.6.1997).

2 In particolare il Regolamento (CE) n. 1257/99, ha introdotto la possibilità di concedere le indennità compensative agli agricoltori con aziende localizzate in zone soggette a vincoli ambientali, derivanti "dall'attuazione di limitazioni basate su disposizioni comunitarie in materia di protezione dell'ambiente", qualora tali "pagamenti siano necessari per risolvere problemi specifici" (art. 16, Regolamento (CE) n. 445/2000). Si introduce dunque una nuova tipologia di aree, che si identificano soprattutto con le quelle afferenti alla Rete Natura 2000, ossia le Zone Speciali di Conservazione (Zsc), previste dalla Direttiva Habitat, e le Zone di Protezione Speciale (Zps), individuate ai sensi della Direttiva Uccelli. La definizione di tali zone deve basarsi su un processo di selezione dei Siti di Importanza Comunitaria (Sic) da parte di ciascun Stato membro, processo che per il nostro paese non è ancora completato. Per questo motivo le Regioni non hanno ancora provveduto a dare attuazione alla concessione di indennità compensative agli agricoltori con aziende localizzate, anche parzialmente, in tali aree.

3 Articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

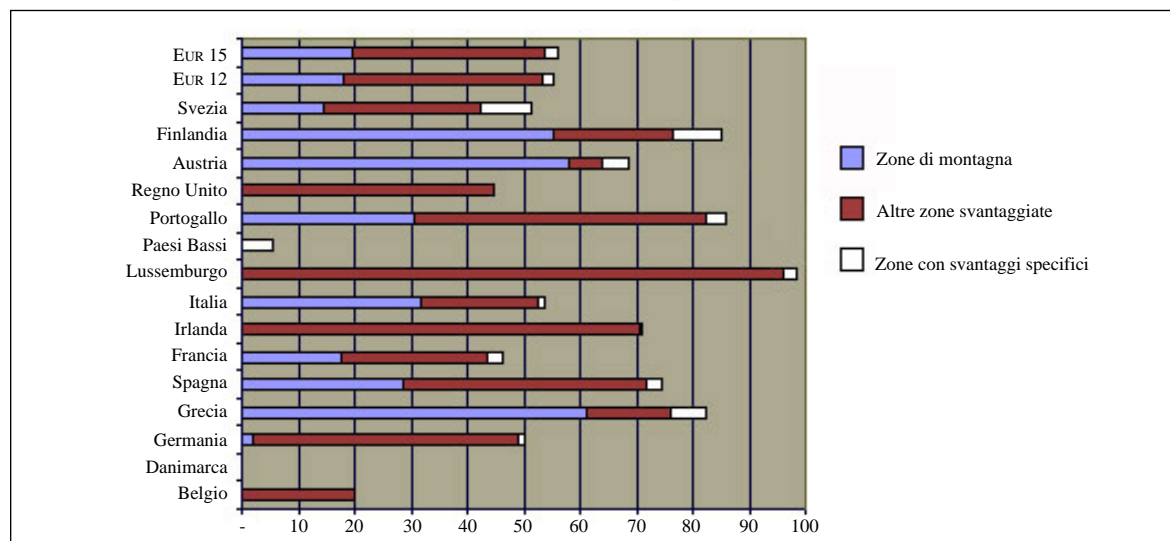
- le altre zone svantaggiate, che sono territori agricoli a bassa produttività, minacciati di spopolamento, e in cui la contrazione accelerata dell'attività comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima;
- le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, dove l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera.

Agli Stati Membri compete la determinazione delle Zs e l'attuazione della misura, che in Italia è implementata nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR), definiti a livello regionale⁴.

Attualmente il 56% circa della superficie agricola utilizzata (SAU) dell'Unione Europea (a 15 Stati Membri) è classificato come "zona svantaggiata" e sono 3,9 milioni (il 55,8% del totale) le aziende agricole comunitarie che beneficiano di tale regime. Le spese dell'UE relative al regime di sostegno alle Zs rappresentano il 18,7 % della dotazione globale per la politica di sviluppo rurale nel periodo 2000-2006, autorizzata dal Consiglio di Berlino (cioè 32.906 milioni di euro)⁵.

La percentuale delle zone classificate come svantaggiate varia fortemente tra Stati Membri (Fig. 9.1). Oltre agli svantaggi particolari delle zone di montagna, gli Stati Membri hanno identificato altre zone che ritengono ugualmente svantaggiate. Tutti gli Stati Membri, tranne tre, hanno individuato anche zone con svantaggi specifici derivanti, ad esempio, dalla necessità di mantenere il potenziale turistico, di curare lo spazio naturale o di proteggere le coste.

Figura. 9.1 - Percentuale di SAU in zone svantaggiate per Stato Membro



Fonte: Documento STAR n. VI/7675/98

Anche l'evoluzione che la zonizzazione delle aree svantaggiate ha subito nel corso degli anni risulta molto differenziata a seconda degli Stati Membri. Il nostro paese si colloca tra quelli che ha fatto registrare le più notevoli variazioni in termini di percentuale di SAU svantaggiata sul totale (passando dal 37,7% al 53,6%). In termini di superficie, la categoria prevalente a livello comunitario⁶ è rappresentata da quella delle "altre" Zs, che rappresentano il 60,7%, contro il 35,0% rappresentato dalle zone di montagna e il 4,3% della categoria "zone con svantaggi specifici".

⁴ Cfr. cap. 2 e 3.

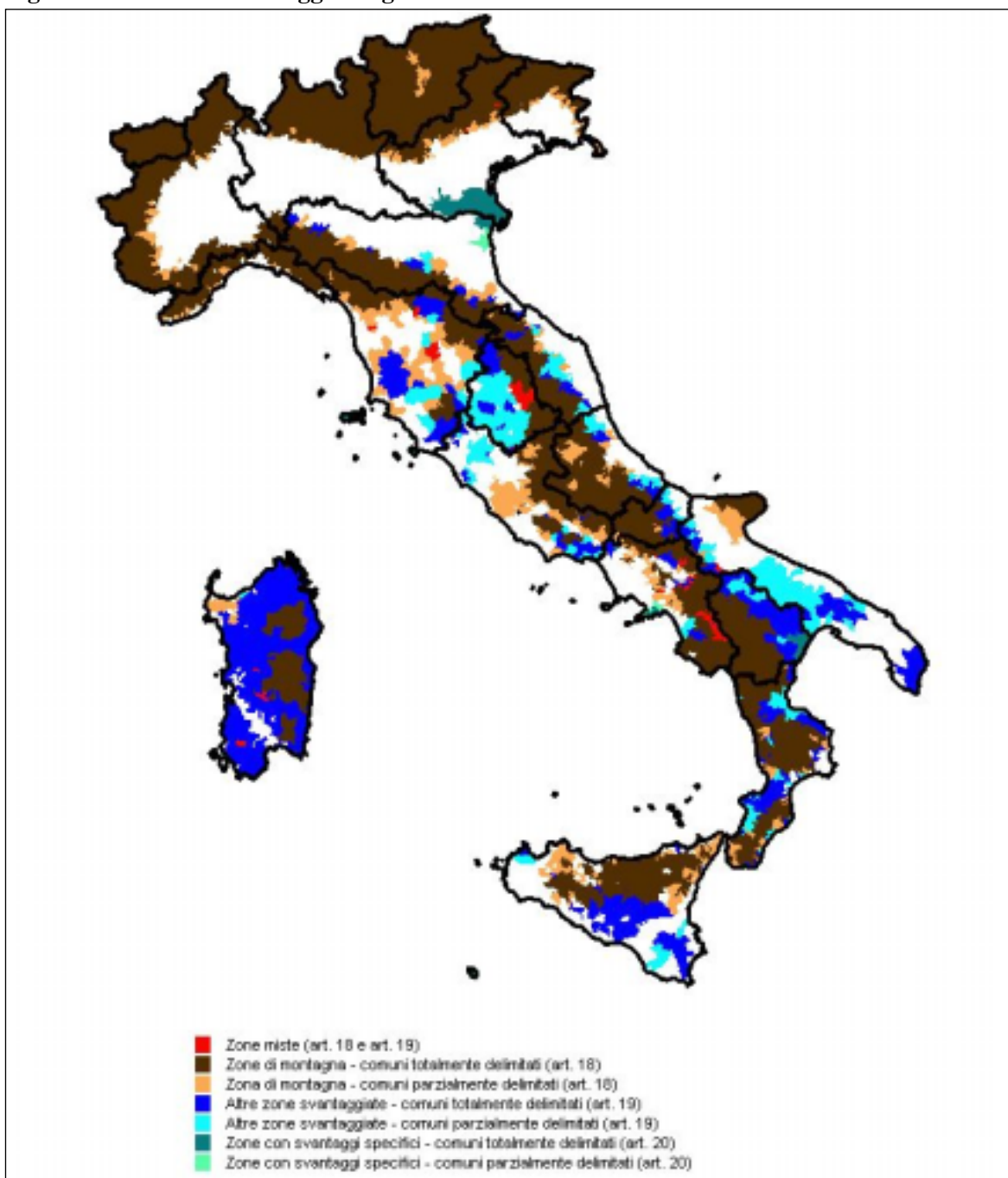
⁵ Sottorubrica 1b delle prospettive finanziarie.

⁶ Fonte: Documento STAR n. VI/7675/98.

Guardando alla situazione attuale in Italia, con riferimento al periodo di programmazione 2000-'06, gli elenchi regionali delle zone svantaggiate vigenti, a parte modifiche marginali, sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto alla passata programmazione.

Attualmente, in Italia, le zone svantaggiate individuate ai fini della concessione di indennità compensative previste nei PSR rappresentano il 61% della superficie territoriale nazionale, passando dal 39% della Puglia ad oltre il 90% di Basilicata e della Provincia Autonoma di Bolzano e al 100% relativo alla Valle d'Aosta e alla Provincia Autonoma di Trento. Nel complesso, la maggior parte delle zone svantaggiate, oltre il 70%, sono costituite da zone montane (Fig. 9.2).

Figura 9.2 - Le zone svantaggiate agricole



Fonte: Banca dati MIPAF su dati regionali

9.2 Alcune problematiche generali relative alle indennità compensative

Un problema centrale da affrontare in relazione al regime di aiuti a favore delle Zs riguarda la sua rispondenza ai fabbisogni delle aree rurali negli attuali contesti evolutivi, la validità dell'approccio compensativo rispetto all'obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e la sua efficacia nel garantire la finalità di conservazione dell'ambiente naturale ed un livello equo di compensazione.

Riguardo al primo aspetto va sottolineato come la validità di un approccio compensativo rimanga, a nostro avviso, limitata come strumento di politica di sviluppo, se non considerato in maniera integrata rispetto all'insieme di interventi che possono incidere sul territorio. In particolare riteniamo che nel caso delle zone montane, come per le altre aree rurali, sia necessario un approccio territoriale di politica rurale, che si basi su di una adeguata differenziazione del supporto offerto in relazione alle tipologie di aree, sulla concentrazione degli aiuti nelle aree più bisognose, su di una crescente attenzione alle necessità della popolazione locale mutuata attraverso un approccio basato sul partenariato e la sussidiarietà.

Sul piano delle politiche tutto ciò si traduce nella necessità di un approccio integrato che garantisca la coerenza tra i diversi interventi che possono impattare sul territorio (si pensi agli aspetti infrastrutturali e alle reti di trasporto), che consideri ed incentivi tutte le attività, non solo economiche (si pensi ad esempio ai servizi e alla necessità di garantire un adeguato accesso a quelli essenziali anche nelle zone rurali o alla costruzione di una competitività ambientale basata sulle risorse naturali di una data area) che insistono su un determinato territorio e che agisca necessariamente anche su aspetti istituzionali e di *governance*. Tali aspetti hanno una valenza più ampia e vanno affrontati in maniera più complessiva, guardando all'insieme delle politiche di sviluppo rurale. Nel presente capitolo, invece, concentreremo l'attenzione sugli aspetti legati alla gestione del regime e alla sua efficacia rispetto agli obiettivi individuati a livello comunitario e declinati nell'ambito dei singoli programmi predisposti a livello nazionale.

Su tali aspetti, più che sulla validità dell'approccio compensativo in sé, è in corso un dibattito a livello comunitario ed in tale ambito, recentemente, il regime a favore delle Zs è stato oggetto di un *audit* sulle modalità di attuazione della misura, condotto dalla Corte dei Conti europea. Gli obiettivi di tale attività consistevano nello stabilire in che misura la Commissione Europea:

- ha gestito il regime di sostegno in modo da garantire un'attuazione legittima e regolare;
- ha posto in essere un sistema di monitoraggio e valutazione che consenta di valutare l'efficacia della misura;
- ha preso le disposizioni opportune per correggere eventuali deficienze nella classificazione delle aree e in termini di impatto della misura.

Nella relazione conclusiva la Corte analizza gli elementi chiave del regime di sostegno in questione, concentrandosi sulla definizione e sul rispetto dei criteri di ammissibilità, sulle "buone pratiche agricole" e sulla classificazione delle Zs ed espone una serie di raccomandazioni per la Commissione, che discendono direttamente dalle attività di controllo (Corte dei Conti, 2003).

Concentrando l'attenzione sulle questioni, tra quelle affrontate nella relazione, che appaiono più rilevanti e/o suscettibili di implicazioni nel caso italiano, i principali elementi emersi e le più importanti problematiche sollevate riguardano i seguenti aspetti:

- la classificazione delle zone svantaggiate;
- la gestione del regime;
- il sistema di valutazione del regime di aiuto.

Riguardo alla classificazione delle Zs, la relazione della corte dei Conti, oltre a giudicare insufficienti gli elementi di valutazione sulla validità delle attuali decisioni di classificazione, individua nel

ricorso ad una molteplicità di indicatori e nel diverso livello di definizione delle soglie adottato dagli Stati Membri il rischio di una disparità di trattamento tra i beneficiari del regime. Sulla base di tali elementi viene formulata la raccomandazione di prevedere un riesame completo ed approfondito dell'attuale classificazione.

A questo riguardo, è opportuno precisare che la specificità degli svantaggi e la varietà delle condizioni pedoclimatiche e socioeconomiche in cui viene esercitata l'attività agricola nei diversi paesi dell'UE richiederà necessariamente un certo grado di flessibilità nell'applicazione dei criteri da seguire per la delimitazione delle zone agricole in cui, in relazione a svantaggi specifici, si applicherà il regime di sostegno in questione. In sostanza, in relazione alle difficoltà specifiche che, nei diversi contesti, giustificano l'istituzione di tale regime di aiuti non è auspicabile l'individuazione di un sistema rigido di indicatori e la fissazione a priori di soglie a livello comunitario (che invece la relazione sembra suggerire). In questo modo si rischierebbe di dare vita ad un processo di zonizzazione troppo vincolato con il rischio di non fare emergere le effettive priorità territoriali.

Sarebbe auspicabile che, una volta determinate le tipologie di zone agricole svantaggiate coerenti rispetto alle evoluzioni degli ultimi decenni, si individuino, piuttosto che un sistema rigido di indicatori e soglie, una metodologia comune e obiettiva, ispirata al principio della trasparenza, che consenta di garantire una coerenza globale a livello comunitario nella determinazione delle zone ammissibili. Tale metodologia dovrà essere individuata di concerto con gli Stati Membri e potrà basarsi sulla costruzione di indicatori, definiti utilizzando fonti statistiche affidabili, pertinenti rispetto alla situazione pedoclimatica e socio-economica delle regioni considerate.

Le principali questioni sollevate dalla Corte dei Conti Europea per quel che riguarda la *gestione del regime* si riferiscono al sistema dei controlli e alla nozione di "buona pratica agricola". La qualità dell'attuazione del regime dipende dai sistemi di gestione e controllo adottati che la Corte nella sua attività di *audit* analizza, basandosi su di un'indagine conoscitiva effettuata in un campione di Stati Membri, individuando l'esigenza di migliorare l'efficacia dei controlli. In particolare, la Corte ha esaminato il rispetto dei criteri di ammissibilità, focalizzando l'attenzione sulla definizione di "buona pratica agricola" (BPA).

Rispetto alla nozione di "buona pratica agricola" la Corte sottolinea la necessità di giungere ad una definizione chiara e facilmente verificabile. A questo riguardo, tuttavia, occorre tenere presente che esiste una variabilità della definizione di BPA in relazione alle differenze in termini di condizioni ambientali e pedologiche all'interno delle singole regioni. Si pone quindi la necessità di accordare l'indispensabile flessibilità agli Stati Membri nella definizione della BPA e l'impossibilità di individuare una sola BPA valida per i diversi contesti nazionali, regionali e anche locali in cui si applicano le misure di sviluppo rurale. Inoltre, nella identificazione di standard verificabili occorre tenere presente la difficoltà a definire standard di riferimento per aspetti tecnico-produttivi fortemente interrelati tra loro.

Ulteriore aspetto affrontato riguarda la valutazione del regime di aiuto. Tale attività, ci preme di sottolineare, assume un ruolo centrale quale strumento di supporto alla gestione delle politiche e alle decisioni delle pubbliche amministrazioni e va tenuta bene distinta dal controllo la cui finalità è essenzialmente quella di garantire a livello comunitario la regolarità delle operazioni finanziate.

Su questi aspetti la Corte rileva una difficoltà a ricostruire gli effetti complessivi del regime a livello comunitario, vuoi per l'inadeguatezza delle informazioni disponibili sui suoi impatti, vuoi per l'eterogeneità delle metodologie utilizzate per la loro valutazione, dichiarandosi preoccupata soprattutto per l'impossibilità a stabilire il sussistere di eventuali sovracompensazioni degli svantaggi.

Tuttavia occorre tenere a mente che, nell'attuale contesto normativo di decentramento nell'applicazione delle politiche comunitarie, la fissazione di obiettivi specifici quantificati per tale misura di intervento avviene a livello di singolo programma operativo ed è a questo livello che vanno ricercati elementi utili per una valutazione degli impatti più complessiva.

Nelle pagine che seguono, basandoci anche sui risultati delle attività di valutazione che hanno riguardato i programmi italiani, cercheremo di fornire alcune indicazioni in merito all'applicazione del regime in Italia, evidenziandone i punti critici e le buone prassi, e alla validità delle ipotesi di modifica e revisioni future individuate dalla Corte dei Conti, alla luce anche delle novità introdotte dalla Riforma Fischler del 2003.

9.3 Le novità introdotte con il Regolamento (CE) n. 1783/03

L'impostazione dell'intervento di compensazione a favore delle aziende agricole situate in aree svantaggiate per il periodo 2000-2006 (Reg. (CE) n. 1257/99 e (CE) n. 1783/03), presenta una marcata continuità con il precedente periodo di programmazione (Reg. (CE) n. 950/97). Le principali innovazioni introdotte riguardano, oltre alla già richiamata possibilità di erogare IC anche per le zone sottoposte a vincoli ambientali, l'importo dell'aiuto e la possibilità di modulare il premio a livello regionale, secondo le esigenze e le caratteristiche dei singoli territori. Un aspetto rilevante riguarda la possibilità di erogare aiuti superiori all'importo massimo per singola coltura, purché l'entità complessiva degli aiuti a livello regionale non superi comunque il massimale di 200 euro ad ettaro (Reg. 1257/99 art. 15).

Con l'applicazione della Riforma Fischler, e l'emanazione del Regolamento 1783/03, la normativa di riferimento ha subito una nuova revisione, che tuttavia ha lasciato immutate sia la classificazione delle zone che i requisiti di accesso al regime e le finalità stesse dell'intervento che continua a porsi come obiettivi quelli di garantire l'uso continuato delle superfici agricole, di promuovere il mantenimento di una comunità rurale vitale, di favorire la conservazione dello spazio rurale e di mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili.

Le modifiche proposte rispondono invece all'esigenza di chiarire e semplificare le disposizioni relative alla portata e al contenuto del sostegno destinato alle zone meno favorite. In particolare, mentre rimangono invariate le entità di aiuto minime e massime per ettaro viene modificato il massimale medio a livello regionale. L'articolo 15 del nuovo regolamento riporta, infatti, che "... possono essere concesse IC superiori all'importo massimo purché l'importo medio di tutte le IC concesse al livello di programmazione in questione non superi tale massimale. Ai fini del calcolo dell'importo medio, gli Stati Membri possono presentare una combinazione di vari programmi regionali. Tuttavia, in casi debitamente motivati da circostanze oggettive, l'importo medio può essere aumentato all'importo medio massimo indicato nell'allegato". Tale importo medio regionale massimo è indicato in 250 euro ad ettaro, quindi con una maggiorazione media, rispetto al Regolamento 1257/99, di 50 euro ad ettaro. Altre modifiche alle azioni di compensazioni introdotte dalla Riforma Fischler interessano le zone soggette a vincolo ambientale per le quali la nuova normativa indica la possibilità di offrire un sostegno superiore all'importo massimo in casi debitamente motivati e per un periodo non superiore a cinque anni; tale incremento del sostegno è concesso annualmente in misura decrescente e non supera l'importo di 500 euro.

L'incremento del massimale medio per le IC introduce una maggiore flessibilità nell'impianto generale del regime garantendo la possibilità di una sua applicazione differenziata a livello territoriale; si tratta di un aspetto che può contribuire ad accrescere l'efficacia della misura anche alla luce della evidente importanza delle attività primarie in aree montane e nelle altre Zs. Da un lato, infatti, l'aumento del massimale è da porre in relazione alla contenuta capacità delle IC attualmente corrisposte di compensare realmente lo svantaggio naturale che le imprese agricole devono affrontare, visto che diversi studi e, come vedremo più avanti, i risultati delle valutazioni intermedie, pongono in dubbio la capacità compensativa dell'aiuto. Dall'altro la scelta di innalzare il valore medio a livello territoriale denota la volontà di "lasciare mano libera" a livelli locali di modulazione; anche in questo caso

molti osservatori sottolineano la necessità di modulare l'intervento in relazione con le caratteristiche dei singoli contesti locali.

In altri termini l'efficacia dell'intervento in esame, oltre all'entità complessiva del premio, richiede una erogazione che sia relazionata alle singole realtà locali. Solo l'utilizzo di adeguate compensazioni, in entità e in modulazione, può sortire effetti importanti in relazione sia al contesto sociale, sia al contesto ambientale, che spesso in montagna e nelle altre zone svantaggiate mostra fragilità rilevanti; in questo senso la modifica apportata con la Riforma Fischler dev'essere considerata, a nostro giudizio, sostanzialmente positiva.

9.4 Uno sguardo alle attività di valutazione

Alla data del 31 dicembre 2003 le Autorità di gestione (Regioni e Province Autonome) dei PSR italiani hanno inviato alla Commissione i risultati delle attività di valutazione intermedia svolte dai vari *team* valutativi indipendenti. Per procedere ad una analisi delle indicazioni derivanti dai rapporti di valutazione si farà riferimento ai quesiti valutativi proposti nel Documento STAR VI/12004/00, anche se non sempre tutti i quesiti sono stati presi in esame e hanno ricevuto risposta. Si deve, tuttavia, sottolineare che per quanto lo schema valutativo sia comune, non altrettanto si può dire in merito alle metodologie applicate, all'individuazione delle fonti di informazione ed alla scelta delle condizioni controfattuali in relazione alle quali sono stati valutati gli effetti dell'intervento. Di conseguenza, le considerazioni svolte qui di seguito sono frutto di un lavoro di sintesi che ha richiesto, a volte, delle stime e delle semplificazioni. Nella tabella 9.1 sono riportate in forma sintetica le risposte ai quesiti valutativi comuni relativi all'intervento in esame e le principali annotazioni desunte dalle relazioni.

Una visione che pare sostanzialmente condivisa da tutti i "valutatori indipendenti" è che, in generale, la misura risulti in linea con il raggiungimento degli obiettivi dei singoli PSR, ma che la capacità dell'intervento di conseguire i propri specifici obiettivi, come compensare lo svantaggio naturale o assicurare il mantenimento di comunità locali vitali, sia stata parziale e non soddisfacente. Tuttavia, le valutazioni considerano l'aiuto uno strumento indispensabile per il sostegno delle aree svantaggiate benché, al momento, non sufficiente.

In generale, come già evidenziato, dai rapporti di valutazione emerge che il regime di sostegno non è in grado di compensare, se non in modo molto limitato, la reale entità dello svantaggio naturale in cui si trovano ad operare le imprese agricole. Secondo alcuni valutatori, inoltre, in molti casi l'intervento ha effetti di sperequazione tra le aziende, specialmente in relazione agli orientamenti produttivi, che innescano una specie di effetto "polarità", concentrando le imprese in aree di sovracompenso e di sottocompenso. In sintesi, il giudizio in merito alla capacità dell'intervento di offrire un'adeguata compensazione alimenta alcune perplessità in merito all'applicazione della politica. Si ritiene che la misura non sia da sola sufficiente ad assicurare la compensazione degli svantaggi, poiché riesce, da un lato, a fornire solo una compensazione parziale e, dall'altro, sortisce alcune disparità di trattamento tra le imprese beneficiarie; tuttavia ha certamente aiutato le aziende localizzate in queste aree a sopravvivere.

In merito alla misura in cui l'erogazione dell'IC ha contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo, l'opinione generale è che l'intervento abbia agito in modo abbastanza positivo, seppure tale giudizio non sia condiviso da tutti i valutatori⁷. Inoltre, si ritiene che l'implementazione della misura rappresenti un miglioramento rispetto alla precedente programmazione.

⁷ Tuttavia si deve anche tenere in conto che per rispondere al quesito si è fatto ricorso a strumenti di indagine fortemente dissimili tra loro.

Tabella 9.1 - Tavola sintetica dei principali risultati delle attività di valutazione intermedia della Misura “Indennità Compensative a favore delle zone svantaggiate”

QUESITO VALUTATIVO COMUNE	RISPOSTA	PRINCIPALI OSSERVAZIONI
<p>In che misura il sistema ha contribuito a compensare gli svantaggi naturali nelle ZS in termini di costi di produzione elevati e basso potenziale di produzione?</p>	<p>Le relazioni di valutazione raccolte evidenziano una contenuta e parziale capacità dell'intervento di garantire una adeguata compensazione degli svantaggi naturali.</p> <p>Le relazioni – segnatamente, quelle relative alle regioni con forte incidenza di territori di montagna - mettono in luce una forte componente di polarità nell'applicazione dell'intervento.</p>	<p>In Emilia Romagna si stima nell'ordine del solo 2% la capacità di compensazione; in Friuli Venezia Giulia, la stima risulta sempre inferiore al 30%.</p> <p>In Piemonte il 53% delle imprese riceve una IC inferiore al 50% dello svantaggio, mentre il 39% riceve una IC superiore al 90%; in Friuli la capacità compensativa varia dal 18% per le imprese cerealicole al 25% per quelle zootecniche.</p>
<p>In che misura le IC hanno contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo?</p>	<p>Si può osservare come sia giudicato in modo positivo l'utilizzo della misura, seppure in modo non condiviso da tutti i valutatori.</p>	<p>In Abruzzo si è valutata la variazione della SAU in termini positivi, per quanto di entità contenuta (4,5%); in Friuli e in Trentino si considera il premio non sufficiente a mantenere l'uso agricolo dei suoli.</p>
<p>In che misura le IC hanno contribuito al mantenimento di una comunità rurale vitale?</p>	<p>Le relazioni di valutazione forniscono un quadro non positivo e riportano come la misura non sia in grado di offrire un contributo di tipo sostanziale al raggiungimento di tale obiettivo.</p>	<p>Se da un lato l'IC è considerata importante per il mantenimento di una comunità locale viva, anche grazie all'azione di mantenimento dell'uso agricolo dei suoli, dall'altro l'intervento non risulta sufficiente ad arginare il fenomeno, almeno non come unico strumento di azione.</p>
<p>In che misura il piano ha contribuito alla tutela dell'ambiente mantenendo o promuovendo un'agricoltura sostenibile ed ecocompatibile nelle ZS?</p>	<p>Alla luce delle indicazioni che è stato possibile raccogliere, si può affermare che l'intervento ha contribuito a raggiungere l'obiettivo, benché talvolta in modo indiretto.</p>	<p>Il mantenimento - o la promozione - di agricolture ecocompatibili nelle aree svantaggiate si relaziona al rispetto delle BPA, al fatto che le attività tradizionali sono già di per sé sostenibili e alla sinergia che esiste tra le IC e le azioni agroambientali.</p>

Fonte: Rapporti di Valutazione Intermedia dei Piani di Sviluppo Rurale 2000-2006 delle Regioni e Province Autonome italiane

L'IC, dunque, offre un contributo importante al mantenimento dell'uso agricolo dei suoli nelle aree svantaggiate, ma non risulta sufficiente ad invertire le dinamiche in atto.

Riguardo all'effetto dell'intervento sul mantenimento della comunità locale nelle Zs, a livello generale, le relazioni di valutazione indicano un giudizio non positivo; secondo i valutatori la misura non è sufficiente per offrire un contributo sostanziale al raggiungimento dell'obiettivo. La capacità di agire su dinamiche molto complesse come quella della vitalità delle comunità è limitata e riasumibile nel contributo a mantenere un'adeguata presenza delle attività agricole; in questo senso si sottolinea come l'IC non abbia avuto effetti in merito alla necessità di attivare a livello locale sinergie con altri settori come, ad esempio, il turismo. Nuovamente si può ribadire, dunque, che l'IC offre un contributo parziale alla conservazione della vitalità delle comunità, ma l'intervento non è in grado, senza un contesto sinergico con altre politiche, di arrestare dinamiche ormai quasi strutturali.

Inoltre, anche nel caso delle interazioni con l'ambiente gli esiti osservati non sono del tutto omogenei. Si può, comunque, affermare che l'intervento ha contribuito a mantenere e promuovere un'agricoltura sostenibile ed ecocompatibile nelle Zs; tuttavia, risulta che tale contributo sia da considerare come un effetto indiretto dell'erogazione del premio. Infatti, il contributo principale che le IC possono offrire in senso ambientale è il mantenimento delle attività agricole nelle aree svantaggiate; tali attività sono, come noto, tradizionalmente a basso impatto, in quanto una corretta gestione delle risorse è una necessità in tale aree e non una scelta.

A tale proposito bisogna notare che l'adesione all'intervento comporta il rispetto almeno dei livelli di BPA e, in molti casi, agevola anche l'adesione alle misure agroambientali; tuttavia, si pongono in luce anche alcuni rischi, in quanto la diffusione di pratiche ecocompatibili di per sé non conduce a percorsi di riconoscimento del valore intrinseco delle produzioni. La presenza di premi può indurre comportamenti opportunistici da parte di operatori di altri territori, che acquisiscono il possesso di proprietà in aree svantaggiate per rispettare in modo solo formale i requisiti ambientali aziendali, in particolare, quelli relativi al rispetto del carico di bestiame per ettaro.

Dalle valutazioni è possibile evincere utili indicazioni in merito alla futura applicazione del programma, che in diversi casi convergono su alcuni aspetti comuni e condivisi.

Uno dei punti principali riguarda le modalità di erogazione dell'aiuto. Da più parti emerge la necessità di rivedere a livello locale - ma anche a livello comunitario - il meccanismo di erogazione (massimali, limiti, modulazione) poiché è risultato non sempre adeguato alle singole realtà regionali e alle necessità di agricolture molto diverse fra loro, con marcate specificità da salvaguardare. La presenza di una sorta di "polarità" nei contributi denuncia, infatti, da un lato l'utilizzo di criteri di modulazione non adeguati, ma dall'altro una debolezza della struttura della misura anche a livello teorico, tale da richiedere un ripensamento per migliorarne equità ed efficacia. In particolare, si sottolinea la necessità di coinvolgere maggiormente le imprese di piccole dimensioni, anche al di fuori delle sole attività produttive. Tali passi sarebbero necessari anche per cercare di ridurre al minimo i rischi di vedere inficiare gli effetti dell'intervento dalla diffusione di atteggiamenti opportunistici, specie da parte di imprenditori che non basano le loro attività su terreni situati in aree svantaggiate.

In questo senso trova conferma la necessità - evidenziata nelle relazioni riguardanti la Provincia Autonoma di Bolzano e la Regione Friuli Venezia Giulia - di incrementare, anche attraverso l'IC, l'integrazione tra diversi settori produttivi e quindi creare un quadro più organico e meno settoriale di intervento. Un secondo tipo di integrazione da ricercare è quella interna al PSR, con le altre misure proposte e, in particolare, con alcune tipologie di azione nel quadro del cosiddetto "agroambiente".

Un ultimo aspetto, ma di elevato rilievo, è quello inerente le dotazioni economiche delle misure. In alcuni casi le Amministrazioni mostrano l'esigenza di incrementare il budget destinato alla misura alla luce dell'importante tasso di adesione; al momento, infatti, si è spesso dovuto ridurre l'entità dei premi. A questo problema di allocazione delle risorse all'interno del PSR si affianca - e potrebbe

evidentemente anche peggioralo - la necessità di adeguare l'importo dell'aiuto al reale svantaggio dell'azienda. Tutte le relazioni valutative concordano sostanzialmente sul fatto che la capacità di compensazione dell'intervento è parziale e, quindi, sarebbe forse necessario ripensare anche a livello comunitario gli importi e i massimali erogabili.

9.5 L'applicazione dell'Indennità compensativa in alcune regioni italiane rappresentative

Nel presente paragrafo si propone una analisi delle imprese beneficiarie di IC situate in aree svantaggiate caratterizzate da differente tipologia di svantaggio, basata sull'utilizzo delle informazioni raccolte attraverso la Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA) e, in particolare, dell'archivio "RICA per Valutazione"⁸. Nell'analisi sono prese in esame - e riportate in forma media sul raggruppamento - sia variabili strutturali (SAU, UBA e unità di lavoro) sia variabili economiche (PLV, Reddito Netto e importo dell'IC); inoltre, è fornita una stima del peso dell'IC su tre parametri: superficie, lavoro e reddito.

L'indagine è stata condotta su alcune realtà regionali selezionate ad hoc: la Valle d'Aosta, come indicatore per le zone di montagna; l'Umbria, per fornire una stima per le aree minacciate da spopolamento; la Sardegna, per il quadro relativo alle aree con svantaggi specifici⁹. Si è fornito un quadro complessivo di tutte le Zs per le tre regioni selezionate, esprimendo la media per ogni regione di ciascun indicatore e indice; nella trattazione si fa riferimento, come metro di confronto, anche alla situazione media di tutte le aziende agricole regionali contenute nel data base "RICA per Valutazione". Nelle tabelle 9.2 e 9.3 sono riassunti i risultati delle analisi; per motivi di affidabilità statistica delle stime, sono riportati solo i casi in cui sono state rilevate almeno 15 osservazioni.

Rispetto ai dati medi delle aziende agricole localizzate in aree svantaggiate delle tre regioni considerate si possono porre in evidenza alcuni aspetti. Nel caso della Valle d'Aosta occorre precisare che tutte le imprese risultano potenziali beneficiarie del sostegno, in quanto il territorio valdostano è interamente montano e, pertanto, classificato come soggetto a svantaggio naturale. In Umbria le imprese beneficiarie dell'IC risultano avere dimensioni maggiori rispetto alla media complessiva, verosimilmente poiché in aree svantaggiate trovano maggiore utilizzo tecniche di tipo estensivo e legate alla zootecnia; in termini economici le aziende beneficiarie di IC mostrano redditi netti in linea con quelli medi di tutte le aziende regionali. Anche nel caso della Sardegna, le aziende sovvenzionate hanno dimensioni fisiche superiori a quelle medie registrate nel *data base* "RICA per Valutazione", mentre in termini economici le performance del gruppo percepente l'IC appaiono sensibilmente migliori.

L'importo delle IC risulta particolarmente significativo per le imprese della Valle d'Aosta, dove nel 2002 le aziende agricole hanno ricevuto mediamente oltre 6 mila euro come compensazione allo svantaggio naturale, mentre in Umbria l'intervento si aggira intorno ai 4 mila euro. Molto diversa appare la situazione dell'erogazione del sostegno in Sardegna dove nel medesimo anno l'aiuto ammonta, in media, a 700 euro per azienda. In Valle d'Aosta, inoltre, un ettaro di SAU di un'azienda beneficiaria di IC riceve un premio di circa 100 euro; in Umbria il valore è allineato al dato valdostano, mentre il premio ad ettaro stimato per le aziende sarde risulta pari a soli 13 euro. Se si riporta l'aiuto alle unità di lavoro, si possono confermare le indicazioni inerenti alle superfici; anche in questo caso i valori calcolati per la regione Valle d'Aosta risultano simili a quelli stimati per l'Umbria, mentre

⁸ L'INEA ha elaborato un progetto finalizzato all'impiego della RICA nelle analisi degli interventi di sviluppo rurale e ha costituito a tal fine un sistema informativo ad hoc denominato archivio "RICA per Valutazione" che fornisce un supporto alle attività di valutazione ed offre, una serie di variabili utili alla descrizione dei contesti regionali ed a diverse altre finalità di studio.

⁹ Si ricorda che la Sardegna utilizza due strumenti programmatici di sviluppo rurale: il POR ed il PSR. L'intervento IC afferisce al secondo strumento, che ha avuto alcune difficoltà in termini implementativi e ha, conseguentemente, subito ritardi in fase attuativa.

Tabella 9.2 - Caratteristiche strutturali ed economiche delle aziende afferenti alla RICA e situate in zone svantaggiate della Valle d'Aosta, Umbria e Sardegna, per tipologia di svantaggio

ARCHIVIO RICA PER VALUTAZIONE	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Num. aziende	394	550	1378
SAU	63,26	31,63	36,52
UBA	29,55	15,60	19,96
Unità di Lavoro	2,17	1,74	1,27
PLV	60.715	68.125	48.280
Reddito Netto	20.811	28.020	26.560
Importo	26.035	19.906	13.685
TOTALE ZONE SVANTAGGIATE	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Num. aziende	359	82	653
SAU	64,38	42,22	54,12
UBA	29,95	25,06	34,45
Unità di Lavoro	2,17	1,77	1,31
PLV	61.712	63.512	55.581
Reddito Netto	22.211	29.140	34.477
Importo	6.373	4.174	701
ZONE DI MONTAGNA	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Num. aziende	359	53	195
SAU	64,38	50,07	65,70
UBA	29,95	27,36	37,51
Unità di Lavoro	2,17	1,68	1,46
PLV	61.712	63.249	59.908
Reddito Netto	22.211	29.627	36.771
Importo	6.373	5.519	762
ZONE A RISCHIO DI SPOPOLAMENTO	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Num. aziende	-	29	317
SAU	-	27,86	51,02
UBA	-	20,85	33,23
Unità di Lavoro	-	1,94	1,27
PLV	-	63.991	53.093
Reddito Netto	-	28.249	33.620
Importo	-	1.715	678
ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Num. aziende	-	-	141
SAU	-	-	45,09
UBA	-	-	32,97
Unità di Lavoro	-	-	1,23
PLV	-	-	55.191
Reddito Netto	-	-	33.231
Importo	-	-	669

Fonte: INEA, Archivio RICA per Valutazione 2002

l'importo medio per unità di lavoro in Sardegna risulta molto contenuto e pari a circa un settimo di quello valdostano. Infine, il rapporto tra IC e reddito netto aziendale mostra la marcata incidenza dell'aiuto nelle imprese valdostane anche in senso economico: nel 2002 tale percentuale arriva a poco meno del 30%; in Umbria l'IC è stimata inferiore al 15%, mentre in Sardegna il peso dell'aiuto sul reddito netto appare molto ridotto e dell'ordine di qualche punto percentuale.

Per procedere ad un'analisi delle aziende percipienti IC e dislocate in aree montane si è ritenuto opportuno comprendere in un unico raggruppamento sia le imprese situate in comuni totalmente svantaggiati, sia le imprese situate in comuni solo parzialmente svantaggiati. Per quanto riguarda il caso della regione Valle d'Aosta, poiché tutte le aziende beneficiarie del sostegno ricadono in comuni monta-

ni si può rimandare a quanto descritto nel paragrafo precedente. Nelle altre due regioni prese in esame, il peso delle imprese beneficiarie di IC e situate in comuni montani sul totale delle beneficiarie appare comunque rilevante: in Umbria rappresentano oltre i due terzi, in Sardegna circa un terzo.

Tabella. 9.3 - Peso dell'IC su alcuni indicatori per le aziende in zone svantaggiate per tipologia di svantaggio

TOTALE ZONE SVANTAGGIATE	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Importo medio	6.373	4.174	701
Importo / SAU	99	99	13
Importo / UL	2.943	2.359	533
Importo / RN	29%	14%	2%
ZONE DI MONTAGNA	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Importo medio	6.373	5.519	762
Importo / SAU	99	110	4
Importo / UL	2.943	3.293	20
Importo / RN	29%	19%	2%
ZONE A RISCHIO DI SPOPOLAMENTO	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Importo medio	-	1.715	678
Importo / SAU	-	62	13
Importo / UL	-	885	536
Importo / RN	-	6%	2%
ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Importo medio	-	-	669
Importo / SAU	-	-	15
Importo / UL	-	-	545
Importo / RN	-	-	2%

Fonte: INEA, Archivio RICA per Valutazione 2002

Relativamente alle imprese montane dell'Umbria, si può osservare che queste hanno maggior estensione rispetto alla media di tutte le imprese svantaggiate e, tuttavia, in termini di risultati economici appaiono sostanzialmente simili. L'entità del premio, invece, muta in modo significativo: nel 2002 l'aiuto medio per le imprese di montagna risulta superiore a quello dell'insieme generale di quasi 1.500 euro. In Sardegna le aziende situate in comuni montani risultano avere mediamente maggiore SAU, più capi e unità di lavoro rispetto all'aggregato di tutti i beneficiari di IC. Anche la PLV e i redditi delle aziende montane paiono maggiori, così come l'entità del premio è superiore di circa 60 euro.

Come già osservato, le aziende valdostane mostrano un significativo sostegno per ettaro e per unità di lavoro, ma i dati relativi alle imprese montane umbre risultano i più elevati tra le regioni prese in esame (110 euro/ha e 3.300 euro/UL). I valori raccolti per la montagna sarda, invece, appaiono molto inferiori a quelli rilevati per le altre regioni, ma comunque superiori a quelli stimati per le imprese svantaggiate sarde nel loro insieme.

L'applicazione dell'IC in zone a rischio di spopolamento ha interessato solo l'Umbria e la Sardegna. Nella prima le imprese caratterizzate da questo tipo di svantaggio rappresentano circa un terzo di tutte le imprese beneficiarie mentre nella regione insulare questa percentuale cresce e arriva ad interessare quasi la metà delle imprese percependi il sostegno.

Rispetto alla media di tutte le imprese umbre svantaggiate, le aziende in aree a rischio di spopolamento mostrano dimensioni fisiche significativamente inferiori, anche se con utilizzo maggiore di manodopera; la capacità di sviluppare reddito risulta sensibilmente inferiore, nonostante valori di PLV interessanti. L'importo medio, infine, è molto inferiore rispetto a quello medio di tutte le impre-

se beneficiarie: tale differenza è dell'ordine di quasi 2.500 euro nel 2002. Si deve ricordare a questo proposito che il PSR della regione Umbria prevede una erogazione differenziata per tipo di svantaggio.

In Sardegna le imprese agricole localizzate in aree con difficoltà demografiche mostrano, rispetto all'insieme complessivo delle beneficiarie, dimensioni mediamente inferiori sia in termini fisici sia in termini economici; anche l'erogazione del premio risulta minore: 678 euro in media per azienda contro i 701 euro della media generale. Come nel caso dell'Umbria, tuttavia, si ricorda che il sistema di compensazione è opportunamente differenziato per tipologia di svantaggio. Rapportando l'aiuto ad alcune variabili fisiche ed economiche, si osserva come i valori stimati per la regione Umbria siano quasi la metà di quelli evidenziati sull'intero campione di aziende umbre beneficiarie di Ic; l'incidenza dell'aiuto sul reddito netto passa dal 14% al 6%. Diversamente, per la Regione Sardegna gli indici risultano abbastanza in linea con quelli medi di tutti i beneficiari.

Tra le regioni selezionate, l'unica per cui è possibile individuare l'erogazione di indennità in aree soggette a svantaggi specifici è la Sardegna, dove quasi un quinto delle aziende agricole percipienti l'aiuto sono collocate in territori così classificati. Secondo i dati raccolti nel 2002, queste imprese sono caratterizzate nel quadro regionale dalle minori dimensioni fisiche medie; tuttavia, i risultati economici evidenziati appaiono sostanzialmente in linea con quelli mostrati dalla media di tutte le imprese beneficiarie di Ic, ad esclusione solo del reddito netto che risulta sensibilmente ridotto. Anche l'entità dell'aiuto sembra leggermente inferiore, ma sostanzialmente in linea con quella stimata per il complesso generale: 669 euro contro 701 euro. In merito agli indici stimati ponendo a conforto il premio con le dimensioni fisiche ed economiche, la tabella 9.3 mostra come i valori siano simili a quelli calcolati in media tra tutti i beneficiari; anzi, si osserva una situazione leggermente migliore per le aziende in aree con svantaggi specifici.

9.6 Alcune considerazioni conclusive

L'erogazione delle Ic risulta essere un'azione di grande importanza per il mantenimento delle attività agricole e delle comunità locali in zone che presentano alcune difficoltà specifiche. Tuttavia, è evidente come l'implementazione del regime di aiuto mostri alcune criticità rilevanti. La capacità dell'intervento di rispondere concretamente ai bisogni delle aree rurali, pur rimanendo valido l'impianto di tipo compensativo, non appare del tutto adeguata, specie in relazione alla complessità degli obiettivi che si propone. A questo riguardo, alla luce delle considerazioni finora svolte, si possono evidenziare alcuni elementi di particolare criticità.

Un primo aspetto deriva direttamente dalle osservazioni avanzate dalla Corte dei Conti Europea in merito alla zonizzazione dell'intervento. Il documento pone in luce l'inadeguatezza del sistema di classificazione, dovuta sia agli indicatori selezionati, sia ad una certa disparità nelle definizioni. La raccomandazione di riesaminare, quindi, la zonizzazione è una proposta da accogliere, con la dovuta attenzione e cautela, non solo in termini formali, ma soprattutto in termini di *policy*. Infatti, la revisione della zonizzazione dovrebbe tenere in conto la necessità di dare una portata reale più efficace all'intervento, attraverso la sua concentrazione e l'integrazione con altre politiche, soprattutto con quelle non settoriali, ma territoriali. Come già evidenziato, la revisione della zonizzazione non dovrebbe, quindi, derivare da un sistema centralizzato e rigido, ma dovrebbe offrire un'adeguata flessibilità in relazione alle specificità locali.

L'esigenza di migliorare l'attuazione dell'intervento a livello locale si ritrova anche in merito ai meccanismi di azione delle Ic: infatti, mentre le finalità dell'intervento si possono ritenere sempre valide anche a livello comunitario, l'implementazione richiederebbe la maggiore declinazione possibile rispetto alle diverse realtà regionali. Il Regolamento 1783/03 riconosce d'altra parte una neces-

sità di revisione in tal senso dei meccanismi offrendo maggiore spazio di modulazione a livello territoriale, anche se tale riconoscimento non è espresso in modo esplicito; l'incremento medio della compensazione, oggi evidentemente insufficiente, può essere considerato, infatti, come una sorta di modifica "ombrello". La modifica, pur non sostanziale, agisce su un valore medio a livello territoriale, invece di indicare nuovi parametri e regole applicative da rispettare; di conseguenza, prevede una possibilità di compensazione maggiore all'interno dei sistemi di modulazione locali e, quindi, una maggiore possibilità di articolare l'intervento in funzione delle specificità delle singole realtà rurali. In altri termini i decisori locali possono rivedere all'interno di un massimale medio più elevato la ripartizione, la modulazione e l'eventuale concentrazione dell'intervento, al fine di rendere il sostegno maggiormente mirato alle necessità di ogni territorio. A questo proposito si sottolinea ancora una volta come una modulazione, ed anche concentrazione, dell'intervento a livello locale possa non essere sufficiente senza una adeguata integrazione del sostegno con le altre politiche sul territorio e con gli altri settori produttivi.

In definitiva si ritiene auspicabile un'applicazione meno meccanica della misura a favore delle aziende agricole situate in aree svantaggiate. Non trattandosi di una politica di carattere strettamente settoriale, essa dovrebbe essere implementata in modo più flessibile e relazionato alle singole realtà rurali, anche eventualmente fino al livello aziendale. In questo senso si è osservato come, secondo i valutatori, i meccanismi attuali hanno comportato disparità (polarità) di trattamento e, in taluni casi, sperequazioni elevate. L'intervento potrebbe, invece, essere più equo ed efficace se permettesse una maggiore modulazione sia in termini territoriali, sia in termini produttivi.

La scelta realizzata a livello regionale ma sostenuta a livello comunitario come filosofia di intervento, di mirare l'azione a zone e ad attività particolari potrebbe consentire di concentrare gli aiuti dove il sostegno è più necessario e spesso anche più efficace. Il differente peso, ed efficacia, a livello locale dell'intervento è evidente, del resto, anche da quanto esposto in precedenza, laddove si pone in luce come lo strumento abbia una portata differente a seconda della tipologia di svantaggio, del territorio e della regione, e quindi anche dell'ambiente politico, sia in termini di attenzione politica sia in termini di strumenti a disposizione. Infatti, le marcate differenze osservate, ad esempio, tra la regione Valle d'Aosta e la Sardegna possono essere collegate al differente contesto politico, ed ai differenti strumenti di intervento a disposizione, in cui opera. Un'erogazione media contenuta non identifica necessariamente una bassa attenzione verso questi territori, ma più probabilmente la presenza di altri meccanismi di azione a sostegno delle aree svantaggiate, in molti casi meno mirati delle IC alle specifiche esigenze di tali realtà.

A livello comunitario l'opportunità di una marcata modulazione locale dovrebbe trovare maggiore sostegno teorico e una maggiore flessibilità da parte della Commissione nell'approvazione delle specifiche attuative regionali, proprio per incentivare l'applicazione di uno strumento appositamente pensato per il sostegno delle Zone svantaggiate. D'altro canto l'esigenza di rivedere il regime sia in termini di zonizzazione, sia in termini di meccanismi di azione è posta in marcata evidenza anche dai rapporti di valutazione intermedia sotto vari punti di vista, come l'esigenza di modificare l'intervento al cambiare delle condizioni di contesto.

Infine, vi è un ulteriore aspetto sul quale è necessario richiamare l'attenzione: l'importanza di disporre di adeguati sistemi informativi, strutturati in modo dinamico per permettere non solo analisi orizzontali, bensì anche verticali e in grado di rendere più facilmente utilizzabili informazioni importanti (quali, ad esempio, la georeferenziazione delle aree, risultati fisici, andamento della SAU, definizione e confronti con la BPA) a supporto, non solo delle attività di valutazione, ma soprattutto dell'impostazione, pianificazione e attuazione degli interventi.

Riferimenti bibliografici

Corte dei Conti, *Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate*, GUCe C 151 del 27 giugno 2003.

Seroglia G., Trione S., *L'equo indennizzo alle imprese agricole nelle zone montane svantaggiate: il caso della Valle d'Aosta*, Analisi Regionali INEA, Roma, 2002.

Storti D. (a cura di), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Studi e Ricerche INEA, Roma, 2000.

CAPITOLO 10

LE RISORSE IDRICHE

10.1 Il settore irriguo nazionale

L'irrigazione rappresenta un fattore di fondamentale importanza per l'agricoltura, in quanto la pratica irrigua permette un maggiore controllo sia qualitativo che quantitativo delle produzioni e dell'offerta agricola. La possibilità di utilizzare la risorsa idrica risulta, quindi, determinante nelle scelte imprenditoriali e per il futuro del settore, soprattutto in relazione ai nuovi scenari derivanti dalla PAC e dal WTO¹, e alle attuali dinamiche dei consumi agroalimentari, che mostrano una netta tendenza verso le produzioni agricole di qualità.

Ciò vale in modo particolare per le aree meridionali e insulari del Paese, in cui l'irrigazione consente di coprire le esigenze idriche fisiologiche delle colture, esigenze che negli ambienti continentali sono coperte, in genere, dagli eventi meteorologici. Inoltre, in tali aree le produzioni irrigue incidono in maniera rilevante sul valore aggiunto del settore primario, sul reddito delle imprese agricole, sull'occupazione e sull'indotto (mezzi tecnici ed agroalimentare).

D'altro canto, l'agricoltura irrigua si caratterizza per l'intensività rispetto a quella in asciutto. Ciò determina non solo un aumento della Produzione Lorda Vendibile, ma anche una concentrazione di risorse e di investimenti. La conseguenza più immediata è che per le aziende l'approvvigionamento idrico deve essere costante, garantito, di buona qualità e a costi accessibili. La non corretta programmazione dell'uso della risorsa e la sua scarsità possono, quindi, diventare dei vincoli e dei fattori di conflitto per il mondo agricolo, cui la politica di settore deve dare risposte e soluzioni.

Nondimeno, l'agricoltura deve confrontarsi con i crescenti fabbisogni degli altri settori di utilizzo, in primo luogo quello civile, nonché con le esigenze di salvaguardia ambientale dei corpi idrici. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, il prelievo riduce il "flusso vitale", cioè la portata biologica dei corsi d'acqua e accentua gli effetti dell'inquinamento, impoverendo e degradando gli ecosistemi acquatici. Inoltre, essendo l'agricoltura il settore che maggiormente utilizza le risorse idriche, con il 60% dei prelievi a livello nazionale, deve contribuire più di altri al risparmio idrico e alla corretta gestione dell'acqua.

La programmazione regionale nel settore irriguo si inserisce, quindi, in un contesto complesso e delicato, qual è la programmazione nel Ciclo Integrato dell'Acqua, in cui sono coinvolte diverse Amministrazioni, nazionali e regionali, del settore agricolo e ambientale, con obiettivi diversi e, spesso, conflittuali, con competenze e ruoli istituzionali i cui confini non risultano ben delineati. Un'analisi della programmazione regionale in materia di gestione delle risorse idriche in agricoltura non può, dunque, prescindere dall'inquadramento delle maggiori problematiche nelle diverse aree del Paese, dell'assetto delle competenze nel settore, nonché delle politiche a livello nazionale e dei diversi strumenti di programmazione attivati.

10.1.1 Le problematiche dell'irrigazione in Italia

In Italia, i reticoli idrografici sono molto variabili in relazione alla geomorfologia del Paese, con tipologie che variano dai grandi bacini del Nord ai corsi d'acqua irregolari e di tipo torrentizio del Sud. Storicamente, quindi, si è sempre distinto tra le problematiche delle regioni Settentrionali incentrate

¹ INEA, 2002

sulla “difesa dalle acque”, cioè sull’assetto idrogeologico, e le problematiche delle regioni meridionali, che devono, invece, affrontare ricorrenti periodi siccitosi e cronici problemi di disponibilità di risorsa idrica. Da ciò deriva una sostanziale e storica differenza del fenomeno irriguo a livello territoriale:

- al Nord e in molte regioni centrali si è sviluppata una imponente rete di canali di bonifica, che spesso sono utilizzati nel corso della stagione irrigua per la distribuzione al campo (rete promiscua); le fonti di approvvigionamento per l’irrigazione sono costituite, nella gran parte dei casi, da prese dirette da corsi d’acqua o sorgenti;
- al Sud le aree soggette alla bonifica sono limitate alle poche pianure alluvionali coltivate e le reti è quasi esclusivamente irrigua, caratterizzata da grandi schemi di adduzione e distribuzione, anche interregionali, gestiti dai Consorzi di Bonifica e Irrigazione; come fonti di approvvigionamento, nella gran parte dei casi, sono utilizzati i numerosi invasi realizzati a partire dagli anni ’50.

In particolare, i principali elementi critici che caratterizzano l’irrigazione dell’Italia meridionale e insulare², sono:

a) il rapporto tra disponibilità idrica e fabbisogni irrigui.

Negli ultimi venti anni e, in particolare, nel triennio 2000-2002, si è assistito ad una generale e progressiva riduzione delle risorse accumulate negli invasi e delle portate dei corsi d’acqua cui si è accompagnato, contestualmente, un aumento dei fabbisogni civili e industriali.

Un ulteriore fattore importante da considerare è che il 66% della superficie irrigata è servita da irrigazione privata, che appare più diffusa nelle regioni con maggior deficit idrico e che sfugge alla programmazione della risorsa, al controllo e alla gestione, facendo sentire il proprio peso nei periodi di maggiore crisi idrica e destando preoccupazione rispetto a problematiche agroambientali quali la salinizzazione delle falde, la perdita di fertilità integrale dei suoli, la desertificazione³.

b) lo stato delle infrastrutture irrigue.

Un dato rilevante è la stima delle perdite di risorsa idrica lungo le reti (dal 30% al 50%), attribuibile solo in parte alle caratteristiche infrastrutturali del sistema irriguo meridionale (il 16% è costituito da canali a cielo aperto, mentre l’80% è rappresentato da condotte in pressione). Il fattore più rilevante è la scarsa manutenzione delle opere, a cui si aggiunge il basso livello tecnologico dei sistemi, che non sono quasi mai dotati di misuratori per il controllo delle perdite e dei consumi reali a livello di utenza. Infine, come ulteriore elemento di criticità, va evidenziato che, sebbene gli ultimi anni siano stati caratterizzati da una generale tendenza alla riconversione dei sistemi irrigui da alto a basso consumo, ulteriori miglioramenti a livello aziendale sono auspicabili ai fini del risparmio idrico. In effetti, è stato verificato che, nel meridione, il sistema di irrigazione più utilizzato è quello per aspersione (circa 59%), seguito dall’irrigazione localizzata (27%), ma permane una quota di irrigazione per scorrimento (9%); l’irrigazione per infiltrazione sotterranea risulta ormai in disuso.

c) la modalità e l’efficienza della gestione della risorsa a fini irrigui.

Anche il livello di efficienza della gestione della risorsa evidenzia una certa arretratezza, ad eccezione di alcune aree ad agricoltura specializzata che risultano all’avanguardia a livello nazionale.

² “Studio sull’uso irriguo della risorsa idrica, sulle produzioni agricole irrigate e sulla loro redditività” del POM Risorse idriche – Qcs ’94-’99. L’indagine è stata svolta dall’ INEA e si è conclusa nel 2001.

³ La “desertificazione” è intesa come la perdita progressiva e irreversibile di fertilità dei suoli dovuta a fattori tanto naturali (cambiamenti climatici, siccità) quanto antropici (inquinamento dei suoli e uso poco razionale della risorsa idrica, eccessive lavorazioni dei terreni, abbandono incontrollato, disboscamenti e decespugliamenti anche in aree sottoposte a vincoli idrogeologici). In base ai dati del Piano Nazionale per la Lotta alla Siccità e alla Desertificazione (Comitato Nazionale di Lotta alla Siccità e alla Desertificazione, Ministero dell’Ambiente 2000) le aree più a rischio in Italia sono il Salento in Puglia, la Val d’Agri in Basilicata, tutte le aree costiere della Sardegna e della Sicilia.

In effetti, in un contesto in cui l'efficienza diventa un obiettivo obbligato in relazione alla riduzione delle disponibilità e al costante aumento della richiesta di acqua in tutti i settori di impiego, la programmazione dell'uso dell'acqua si basa spesso su dati (quali quelli di superficie irrigata e di durata della stagione irrigua) non aggiornati per il calcolo dei fabbisogni irrigui così come per la definizione dei ruoli o contributi irrigui⁴ (poco diffusa è la modalità di contribuzione basata sulla coltura irrigata o sul sistema di irrigazione utilizzato, ancora meno diffusa è la contribuzione basata sul consumo effettivo).

In definitiva, si può concludere che la rete irrigua nell'Italia meridionale e insulare è costituita da una buona struttura, seppure talvolta vetusta, e che i rilevanti investimenti infrastrutturali realizzati fino ad oggi hanno consentito di migliorare il livello degli schemi idrici, ma non la loro gestione.

La pratica irrigua nelle regioni Settentrionali assume, come prima evidenziato, caratteristiche sostanzialmente differenti rispetto alle aree meridionali⁵. Innanzitutto, l'irrigazione è spesso considerata "di soccorso". Viene, cioè, attivata quando le condizioni meteorologiche non consentono di coprire il fabbisogno idrico delle colture. La risorsa idrica è abbondante e si distribuisce in un vasto e articolato reticolo idrografico; il problema maggiore, pertanto, rimane la bonifica dei terreni, che viene assicurata attraverso imponenti reti di canalizzazioni che, ormai, caratterizzano il paesaggio agrario di molte regioni (oltre 40.000 Km di rete considerando solo la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna). In queste grandi realtà irrigue, sono utilizzati per l'irrigazione i canali di bonifica che assumono, quindi, funzione promiscua (in media, costituiscono il 70% della rete irrigua settentrionale). Si tratta di canali a cielo aperto, spesso in terra, in cui viene riversata l'acqua durante la stagione irrigua e da cui le aziende attingono direttamente, per cui hanno funzione di accumulo più che di trasporto dell'acqua. Il paesaggio agrario disegnato dai canali ha creato agroecosistemi importanti per diverse specie animali e negli ultimi anni si discute sempre più della loro valorizzazione a scopi ricreativi, nonché delle loro potenzialità per la fitodepurazione delle acque.

Vi sono, poi, altre realtà irrigue, quelle dell'arco subalpino (Valle d'Aosta, Trentino e Alto Adige), caratterizzate, invece, da un'elevata frammentazione della rete irrigua, costituita nella gran parte dei casi da numerose opere di presa lungo i corsi d'acqua, da cui dipartono brevi canali adduttori che distribuiscono direttamente l'acqua al campo.

Questa eterogeneità territoriale si associa a problematiche differenti, ma talvolta comuni a tutta l'Italia settentrionale, primo fra tutti lo stato di conservazione delle reti, che necessitano di importanti interventi straordinari. La rete irrigua nei comprensori centro-occidentali è costituita quasi interamente da reti a pelo libero⁶, a differenza delle aree orientali.

Inoltre, ad eccezione della pianura Padana, del Veneto e del Friuli, dove prevale la gestione consortile rispetto a forme autonome di approvvigionamento, si rileva una notevole frammentazione del servizio irriguo tra enti con competenze e assetti giuridici differenti, e conseguenti problemi di coordinamento e gestione della risorsa. In effetti, oltre ai Consorzi di Bonifica e Irrigazione (prevalenti nelle regioni orientali), sono presenti Consorzi di Miglioramento Fondiario, Associazioni irrigue, consorzi irrigui, per un totale di oltre 100 enti diversi nel solo bacino del Po. Vi sono, inoltre, numerosissimi enti minori che utilizzano piccole derivazioni, basti pensare che nel bacino del Po l'Autorità di Bacino ha stimato la presenza di circa 70.000 utenze private, delle quali risulta ovviamente estremamente difficile verificare e controllare i prelievi effettivi.

4 *Gli utenti del servizio irriguo sono obbligati al pagamento di un contributo per coprire i costi di gestione, sulla base delle norme che prevedono che le spese per la manutenzione e la gestione delle opere irrigue sono a carico dei consorziati che ne traggono beneficio.*

5 *INEA 2004.*

6 *Nelle reti a pelo libero l'acqua scorre grazie alla gravità per la naturale pendenza e differenza di quota dei terreni, non necessita, quindi, di sollevamenti.*

In relazione alle tipologie di approvvigionamento, l'80% circa dei prelievi ad uso irriguo avviene da corsi d'acqua. Il prelievo di acque di falda per l'irrigazione, utilizzate in queste regioni per l'uso potabile, è concentrato in particolari aree lungo le coste liguri, friulane e venete e in alcune aree interne piemontesi e lombarde, nella gran parte dei casi a irrigazione privata. In crescita risulta l'uso dei pozzi anche lungo la costa romagnola, fenomeno particolarmente preoccupante in quanto il prelievo da falda rischia di aggravare il problema della subsidenza⁷ che caratterizza l'area.

Nelle regioni Settentrionali i metodi irrigui ad alto consumo sono ancora i più diffusi (irrigazione per sommersione e per scorrimento sono a servizio di oltre il 90% della superficie irrigata nelle aree centro-occidentali), in particolare la sommersione nel Novarese e Vercellese, mentre in Emilia Romagna e Friuli prevale l'irrigazione per aspersione, con buona diffusione anche della microirrigazione. In generale, quindi, in tutta l'Italia settentrionale si stimano elevate le perdite di risorsa idrica lungo la rete, a cui si aggiunge la prevalenza di metodi irrigui ad alto consumo. Sotto l'aspetto gestionale, ulteriore punto debole di tali realtà è rappresentato dal sistema contributivo, nella gran parte dei casi basato su contributi di tipo monomio⁸ ad ettaro dichiarato, legato senz'altro all'abbondanza di risorsa idrica e all'omogeneità dei territori da un punto di vista agricolo.

Infine, un aspetto tipico delle acque dei bacini del Nord è lo scadimento qualitativo delle risorse idriche utilizzate per l'irrigazione. Spesso i canali della fitta rete irrigua sono utilizzati come canali di scarico dei reflui, con conseguente lisciviazione dei nutrienti e dei fitofarmaci presenti nelle acque d'irrigazione e nelle acque di falda usate per il potabile. Il fenomeno è più sentito nelle aree ad elevata densità di allevamenti zootecnici e nella pianura lombarda in cui prevale la produzione di mais. Ancora più grave e complessa è la situazione della Laguna di Venezia, sulla cui eutrofizzazione è stato stimato che l'agricoltura del bacino scolante incida al 50%. Il progressivo, anche se lento, adeguamento dei sistemi fognari e depurativi sul territorio e le diverse azioni tese alla riduzione dell'inquinamento diffuso in agricoltura⁹ sembra stiano attenuando tale fenomeno negli ultimi anni.

Infine, le regioni dell'Italia Centrale presentano caratteristiche e problematiche già individuate per le regioni del Sud e del Nord Italia, rappresentate dall'estrema frammentazione del fenomeno irriguo e dalle crisi idriche verificatesi negli ultimi anni¹⁰. La frammentazione è legata alla netta prevalenza delle forme di approvvigionamento autonomo, adottato in più dell'80% delle aziende irrigue, e alla marginalità delle forme di organizzazione consortile, con una distribuzione sul territorio delle aree irrigue a macchia di leopardo, il che rende l'uso della risorsa idrica difficilmente controllabile. Tale situazione ha, di fatto, determinato nell'ultimo trentennio un aumento di prelievi nel tempo in particolare in aree come Versilia e Val di Cornia, dove le colture ad alto reddito e particolarmente idroesigenti sono irrigate esclusivamente tramite pozzi aziendali. Nelle Marche, l'Autorità di Bacino ad oggi ha già censito circa 70.000 pozzi privati e il censimento è ad oggi ancora in corso. Anche nelle regioni centrali si riscontrano problemi legati alla qualità delle acque utilizzate per l'irrigazione nei maggiori bacini idrografici, in particolare quelli del Tevere e dell'Arno e più a sud del Volturno.

Dal punto di vista dell'approvvigionamento, nelle regioni centrali sono presenti moltissimi pic-

7 *La subsidenza è il fenomeno di graduale abbassamento della superficie del suolo, dovuto a cause naturali e antropiche (in primis l'estrazione di acque di falda).*

8 *Il contributo monomio grava su tutti i terreni irrigabili di un comprensorio, indipendentemente dal fatto che essi vengano irrigati o meno; ciò avviene, in genere, nei casi in cui la disponibilità di risorsa idrica può soddisfare tutti i terreni attrezzati. Il contributo binomio, invece, prevede una quota fissa per le spese di manutenzione delle opere generali della rete e una quota variabile in funzione dell'effettivo beneficio irriguo.*

9 *Incentivi per adozione di colture che richiedono meno fertilizzanti, drenaggio controllato delle superfici, riduzione degli effluenti zootecnici e riutilizzo dei liquami in agricoltura, interventi di sistemazione idraulico-forestale per aumentare la capacità autodepurativa dei corsi d'acqua.*

10 *Frequenti crisi hanno interessato tutte le regioni centrali, con la sola eccezione del Lazio, in particolare l'Umbria è in regime di Emergenza Idrica dal 2002.*

coli invasi, capaci di assicurare volumi annui affatto trascurabili, e 45 grandi invasi, capaci di garantire un volume complessivo considerevole per i diversi usi, stimato in circa 450 milioni di mc di capacità utile. Di fatto, il volume attualmente disponibile appare ridotto (stimato in 180 Mmc) per problemi di esercizio dei grandi invasi e per il mancato completamento delle opere di adduzione e distribuzione a valle. In sostanza, solo il 10% dei prelievi complessivi interessa invasi naturali e artificiali, mentre la quasi totalità deriva da fluenze superficiali e da falda. All'evidente problema della corretta gestione in queste aree si aggiunge, quindi, il problema oggettivo dell'approvvigionamento.

A livello nazionale emerge, in sintesi, un quadro sì eterogeneo nelle diverse aree del Paese, ma con elementi di criticità comuni, soprattutto i problemi di corretto utilizzo della risorsa, da un punto di vista sia strutturale che gestionale. Molti schemi irrigui sono caratterizzati da infrastrutture ancora non completamente operative o poco efficienti e mancano misuratori di portata e strumenti di controllo nella quasi totalità delle reti. Attraverso la razionalizzazione dell'intero sistema appare, dunque, possibile l'avvio di una politica dell'acqua per l'irrigazione basata sui margini di recupero della risorsa esistenti, con beneficio non solo per l'intero sistema idrico, ma anche per lo stesso settore agricolo, soprattutto in termini di qualità del servizio, costanza dell'erogazione e accessibilità dei costi di produzione. E proprio su questi aspetti si sta orientando la politica comunitaria e nazionale in materia di risorse idriche.

10.1.2 Le politiche e l'assetto delle competenze in materia di risorse idriche

Oltre alle problematiche di natura strutturale e gestionale sopra descritte, un punto debole del settore idrico a livello nazionale è rappresentato dalla complessità dei ruoli istituzionali delle varie Amministrazioni ed Enti competenti in materia di pianificazione, programmazione e gestione della risorsa idrica; tale questione appare tanto cruciale da rischiare di rallentare i necessari processi di riforma e di modernizzazione del settore.

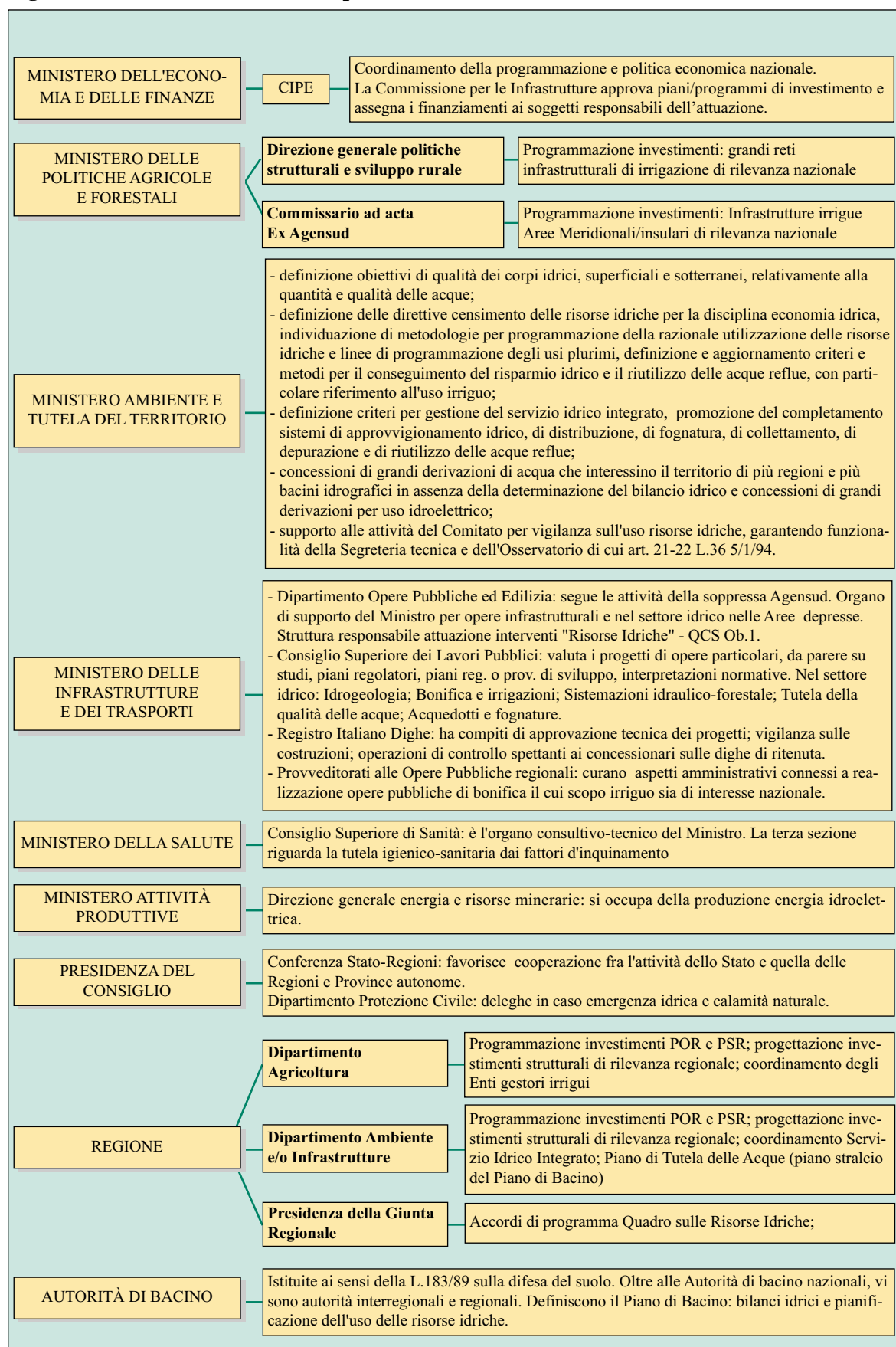
A livello comunitario, l'acqua è diventata oggetto d'attenzione nel contesto più generale della tutela dell'ambiente, incentrato sul principio della precauzione e dell'azione preventiva, della eliminazione dei danni causati all'ambiente e della risarcibilità dei danni da parte dell'inquinatore. In particolare, la politica comunitaria, che ha mosso i primi passi sul tema della qualità delle acque e la salvaguardia ambientale dei corpi idrici, ha solo negli ultimi anni espresso esigenze di tutela quantitativa della risorsa e di risparmio idrico nei diversi settori di utilizzo con la Direttiva quadro in materia di risorse idriche (Direttiva 2000/60/CE).

A livello nazionale l'irrigazione rientra nel più generale ciclo integrato dell'acqua, che comprende, oltre al settore irriguo, quello civile, industriale e fognario-depurativo. In effetti, rispetto alle prime norme che regolavano l'uso dell'acqua in agricoltura, risalenti al 1933, il quadro socio-economico è, ovviamente, profondamente cambiato e l'assetto giuridico ha conseguentemente recepito le istanze ambientali di tutela della risorsa idrica così come la necessità di attuare politiche volte al superamento delle logiche settoriali a favore di una programmazione e gestione di tipo integrato della risorsa stessa. L'irrigazione è stata, quindi, inquadrata non più come pratica a se stante con fini meramente produttivi, ma come parte integrante del ciclo integrato dell'acqua.

Nell'arco dell'ultimo decennio, sono state emanate diverse leggi quadro in materia di difesa del suolo (L. 183/89), di gestione integrata delle acque (Legge Galli, n. 36/94) e di tutela ambientale dei corpi idrici (D.lgs. 152/99), che hanno completato, per molti versi, il quadro normativo che regola l'uso delle risorse idriche, ma indiscutibilmente la loro attuazione ha trovato e trova tuttora difficoltà di avvio e applicazione in molte regioni.

Recentemente si sono aggiunte le leggi di decentramento e il Decreto Legislativo 300/99, che ha riordinato l'Amministrazione dello Stato e stabilito funzioni e compiti dei Ministeri, modificando ulteriormente l'assetto delle competenze (figura 10.1).

Figura 10.1 - Amministrazioni competenti in materia di risorse idriche



In particolare, le Amministrazioni e gli Enti competenti in materia di risorse idriche, quindi anche di irrigazione sono:

- Ministero Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) e gestione Commissariale Ex-Agensud per le regioni Obiettivo 1;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF);
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT);
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT);
- Regioni e Province Autonome;
- Commissari Straordinari per l'emergenza idrica;
- Enti Locali, Consorzi di Bonifica e Irrigazione¹¹, Autorità d'Ambito, Autorità di Bacino.

Rispetto ai rapporti tra Stato e Regione, in base al nuovo testo della Costituzione¹² e alla Legge Bassanini¹³, allo Stato è riservata la competenza esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e il governo del territorio è assegnato dalla Costituzione alla competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni. In tal caso, lo Stato dovrebbe dettare norme di principio alle quali le regioni sono chiamate a dare attuazione. La ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni in materia di acque si può così riassumere:

- 1) rimane riservata allo Stato l'individuazione delle acque pubbliche (dichiarazioni di pubblicità, formazione degli elenchi), la determinazione e la disciplina degli usi e le concessioni per le grandi derivazioni, il censimento nazionale dei corpi idrici, le modifiche al piano generale degli acquedotti, l'utilizzazione delle risorse idriche per la produzione di energia elettrica, oltre alle funzioni relative alla programmazione nazionale e di settore della destinazione delle risorse idriche.
- 2) le funzioni trasferite alle Regioni e agli enti locali possono essere divise in tre grandi partizioni: a) la difesa delle acque, tra le quali rientrano anche quelle relative alla difesa delle coste e degli abitati costieri; b) gli usi plurimi delle acque; c) le utilizzazioni diverse del suolo, delle spiagge prospicienti o interessate direttamente dalle acque interne. Sono, inoltre, trasferiti integralmente la progettazione, la realizzazione e la gestione delle opere idrauliche che interessano la difesa del suolo. Alcuni problemi interpretativi si sono posti in merito alla titolarità delle competenze sulla programmazione delle opere idrauliche. Secondo l'interpretazione più diffusa il conferimento di funzioni comprende anche la programmazione, che rientrerebbe tra le competenze trasferite alle Regioni in assenza di norma esplicita. Una seconda interpretazione, invece, riserva allo Stato la programmazione e il finanziamento degli interventi di difesa del suolo.

Per quanto riguarda gli usi produttivi (agricoli, irrigui, industriali, idroelettrico) questi sono regolati dal sistema delle concessioni di derivazione di acqua pubblica e la gestione del demanio idrico è trasferita alle Regioni.

Nei casi in cui vige lo stato di emergenza idrica, decisa dal Consiglio dei Ministri, le competenze passano al Dipartimento della Protezione Civile che interviene, d'intesa con i Ministeri competenti e con le Regioni interessate, negli eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari e a mezzo di ordinanze, atti che possono derogare sul-

11 *I Consorzi di Bonifica e Irrigazione, originariamente di struttura privatistica, sono stati definiti pubbliche amministrazioni con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3256, art. 58 e, quindi persone giuridiche pubbliche. Questi operano con riferimento a bacini idrografici o comuni ad unità idrografiche tendenzialmente omogenee, che negli ultimi tempi sono state oggetto di processi di aggregazione e fusione al fine di raggiungere dimensioni territoriali rispondenti a criteri di funzionalità operativa e di gestione economica più efficiente.*

12 *Modifica del Titolo V - Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Precedentemente, le acque pubbliche, a differenza delle acque minerali e termali, non rientravano fra le materie riservate dalla Costituzione alla competenza regionale.*

13 *Decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della legge n. 59 del 1997, c.d. legge Bassanini.*

le disposizioni vigenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Il Dipartimento può operare attraverso i Prefetti, ovvero gli Uffici Territoriali del Governo, ed i Commissari Delegati, ovvero gli Uffici commissariali che abitualmente sono individuati nei Presidenti delle Regioni.

Nell'ambito di questo quadro di assetto giuridico dei rapporti fra Stato e Regioni si inserisce la ripartizione delle competenze effettuata dal decreto legislativo n. 152 del 1999 sulla tutela qualitativa e quantitativa dei corpi idrici, che rappresenta la norma quadro ambientale del settore idrico. Il Decreto esalta il ruolo pianificatore delle Regioni che devono stilare il Piano di Tutela delle Acque, indicando gli obiettivi di qualità, gli usi consentiti e definendo i bilanci idrici per bacino idrografico. Il sistema disegnato dal decreto prevede anche l'intervento di altri enti, quali le Autorità di Bacino, i Consorzi di Bonifica e Irrigazione e le Autorità d'Ambito.

Oltre ai rapporti tra Stato e Regione, come accennato, sono stati recentemente ridisegnati i ruoli della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri (decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999), con cambiamenti che riguardano anche il settore idrico. In sostanza, la programmazione nel campo delle infrastrutture irrigue risulta di competenza di diverse Amministrazioni Centrali.

Al Ministero dell'Ambiente, da un punto di vista giuridico, sono state assegnate le maggiori competenze in materia di risorse idriche. In particolare, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti spettano, invece, le "infrastrutture idrauliche".

Per quanto riguarda il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, la Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale del Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi, è competente per le reti infrastrutturali di irrigazione di rilevanza nazionale (ai sensi della Legge 752/86 "Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura") e in materia di acque irrigue ed invasi strettamente finalizzati all'agricoltura; le regioni Obiettivo 1 sono seguite in prevalenza dal Commissariato Ad Acta Ex Agensud, agenzia strumentale del MIPAF (art. 9 del Decreto Legislativo 96/93).

Da questa breve disamina emerge un quadro complesso e articolato in materia di competenza per il settore idrico, caratterizzato da un elevato livello di frammentazione e di sovrapposizione di poteri e funzioni sia a livello centrale che periferico. Tale situazione si ripropone nella fase di programmazione, che richiede notevoli sforzi di concertazione e coordinamento tra le Amministrazioni. Inoltre, le medesime difficoltà si riscontrano nella gestione della risorsa caratterizzata da un elevato grado di frammentazione a livello locale che rende difficile operare una gestione ottimale ed integrata della risorsa.

In base a tali considerazioni, appaiono necessarie azioni per il settore volte a chiarire gli aspetti non ancora ben definiti e mirate ad una semplificazione dello schema delle competenze, affinché la programmazione degli investimenti e le politiche di settore possano essere coerenti ed efficaci.

10.2 La programmazione degli investimenti irrigui a livello nazionale

La programmazione degli investimenti infrastrutturali ha mostrato nell'ultimi anni una sempre più marcata tendenza alla concertazione e al coordinamento tra i vari settori del Ciclo Integrato dell'Acqua e le rispettive Amministrazioni competenti. L'analisi dei fondi nazionali e regionali destinati al settore irriguo ha evidenziato che in passato la programmazione nel campo degli investimenti irrigui pur avendo prodotto un netto miglioramento del reddito agricolo delle aziende irrigue ha seguito, in prevalenza, logiche settoriali e ciò ha portato alla realizzazione di interventi talvolta non pienamente rispondenti alla vocazione e alle problematiche ambientali del territorio generando, di conseguenza, un uso non sempre efficace delle risorse finanziarie.

L'approccio della programmazione integrata si basa proprio sulla constatazione che per un'allocatione efficace delle risorse è necessario valutare gli investimenti in un'ottica territoriale e intersettoriale. Diversi sono i tentativi di programmazione integrata degli ultimi anni per il settore idrico, che coinvolgono anche il settore irriguo, con ingenti risorse finanziarie attivate. Pertanto, ai fini di una corretta analisi dei contenuti e degli obiettivi della programmazione regionale in tale ambito, appare necessaria una breve descrizione del complesso quadro degli investimenti programmati nel settore irriguo¹⁴ da parte di tutte le amministrazioni competenti in materia, in modo da evidenziare gli indirizzi programmatori prevalenti, l'entità degli investimenti finanziari destinati al settore e confermare la complessità del sistema.

Appare importante evidenziare che gli interventi previsti per il settore irriguo dalle Amministrazioni Centrali non si rivolgono alle singole aziende, ma agiscono a monte di queste, prevedendo interventi orientati a migliorare l'efficienza dell'uso dell'acqua attraverso, soprattutto, l'ammodernamento dei sistemi irrigui, in modo da consentire alle aziende agricole di sostenere costi di produzione più bassi e metterle, quindi, in condizione di competere con il mercato europeo e mondiale. Considerato, inoltre, l'attuale orientamento del settore primario verso la valorizzazione dei prodotti di qualità, è bene ricordare che un uso efficiente dell'acqua, capace di offrire una maggiore flessibilità agli operatori del settore, permette un maggiore controllo sia qualitativo che quantitativo dell'offerta agricola.

Gli investimenti complessivamente programmati nel settore irriguo italiano a partire dal 1999 ammontano a oltre 2,5 miliardi di euro (tabella 10.1), distribuiti nelle tre aree del Paese in modo eterogeneo. In relazione alle caratteristiche climatiche del territorio e dell'agricoltura meridionale, la gran parte delle risorse finanziarie programmate, infatti, riguarda le regioni Obiettivo 1 (compreso l'Abruzzo) con il 66% circa del totale. Da un punto di vista finanziario le risorse assegnate al MIPAF per il miglioramento del sistema irriguo rappresentano il 18% circa delle risorse programmate.

In ambito irriguo, il MIPAF rappresenta, insieme ad altre, l'Amministrazione maggiormente impegnata nella programmazione di settore (figura 10.2), partecipando con il *Programma nazionale per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per lo sviluppo dell'irrigazione*, che rappresenta anche lo strumento di programmazione con maggiori risorse finanziarie previste, con gli Accordi di programma Quadro (APQ) e con la Legge Finanziaria 2003.

Tabella 10.1 - Investimenti programmati dal 1999 a marzo 2004 nel settore irriguo. (importi in meuro).

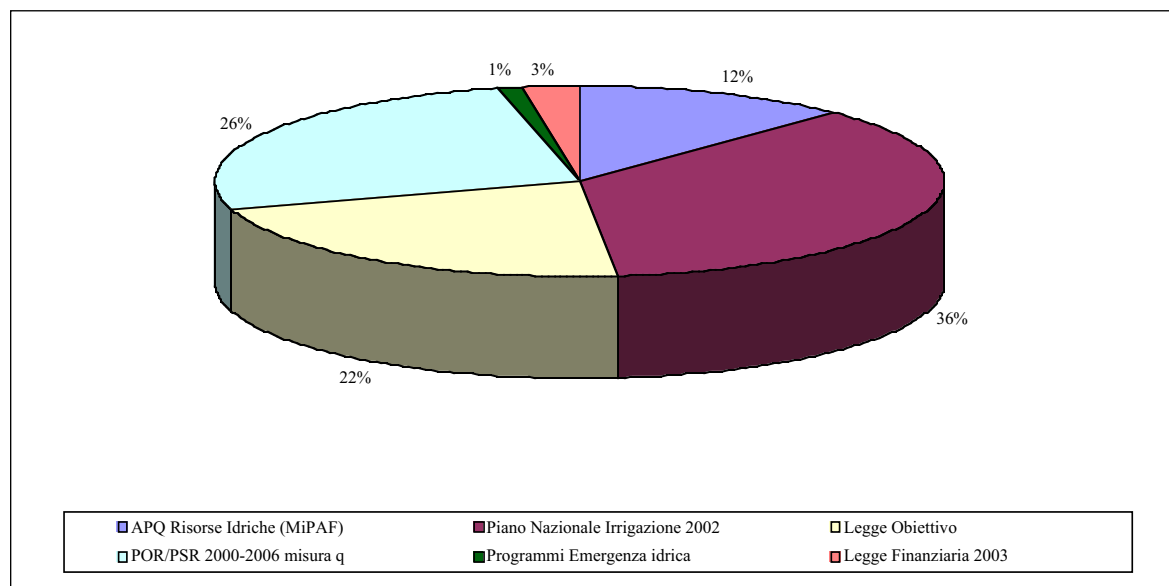
	Importi programmati	di cui Mipaf/ Commissario ad acta
Nord Ovest	367,194	68,337
Nord Est	284,346	73,346
Accantonamento	6,042	6,042
Italia Settentrionale	657,582	147,725
Italia Centrale	200,584	57,346
Italia centro settentrionale	858,166	205,071
Italia meridionale (*)	1.646,875	263,696
Totale Italia	2.505,041	468,767

(*) Compreso l'Abruzzo

Fonte: Elaborazioni INEA su dati del Piano Idrico Nazionale (Ottobre 2004)

¹⁴ Il quadro degli investimenti programmati per il settore irriguo si basa sul lavoro di ricognizione e monitoraggio degli investimenti irrigui che l'INEA sta svolgendo a supporto del MIPAF. In particolare, nel corso dell'attività sono state rilevate le risorse finanziarie destinate agli investimenti programmati, cioè inseriti in strumenti di programmazione (quali APQ, PSR, POR, ecc.).

Figura 10.2 - Investimenti programmati nel settore irriguo a livello nazionale per strumento di programmazione



Fonte: Elaborazioni INEA su dati del Piano Idrico Nazionale (Ottobre 2004)

In particolare, il *Programma nazionale per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per lo sviluppo dell'irrigazione* riporta un quadro complessivo, articolato per Regioni, di interventi coerenti con le linee guida approvate dal CIPE (Delibera n. 41/02), che riguardano, cioè, interventi volti al miglioramento del sistema idrico esistente e al risparmio idrico:

- Recupero dell'efficienza degli accumuli per l'approvvigionamento idrico. Interventi di manutenzione straordinaria e aumento delle capacità di regolazione dei deflussi, mediante opere di interconnessione dei bacini, nonché di integrazione degli accumuli con nuovi apporti. Realizzazione di invasi di demodulazione delle portate rese disponibili dall'utilizzo idroelettrico. Ripristino di funzionalità di apparecchiature e strumentazioni finalizzate al monitoraggio dello stato degli invasi al fine di assicurare il massimo utilizzo degli stessi.
- Completamento degli schemi irrigui. Completamento delle reti delle opere "di monte" già realizzate e dimensionate per l'integrale fabbisogno dell'impianto.
- Sistemi di adduzione. Rifacimento dei tratti di canali deteriorati e, ove possibile, ricoprimento degli stessi anche al fine di impedire prelievi non autorizzati dell'acqua.
- Adeguamenti delle reti di distribuzione. Conversione di parte delle reti di distribuzione dell'acqua costituite da canalette prefabbricate funzionanti a pelo libero in reti tubate per ridurre le perdite di evaporazione.
- Sistemi di controllo e di misura. Realizzazione di sistemi di automazione e telecontrollo degli impianti irrigui e dei nodi principali della rete per la misura dei volumi di acqua erogati.
- Utilizzo delle acque reflue depurate. Impiego delle acque reflue urbane opportunamente trattate, per l'irrigazione e altre utilizzazioni agricole anche al fine di riservare, ad uso potabile, il prelievo di acque superficiali e sotterranee di maggior pregio; realizzazione delle connessioni dei depuratori alle reti di distribuzione e/o accumulo.

Appare, inoltre, importante evidenziare l'entità dei fondi previsti dagli *Accordi di Programma Quadro Risorse Idriche*, strumenti che si inquadrano tra le Intese istituzionali di programma tra il Governo e

le Regioni¹⁵. L'obiettivo degli Accordi è programmare gli investimenti dell'intero Ciclo Integrato dell'Acqua, coinvolgendo le varie Amministrazioni competenti nei diversi settori. Queste individuano gli interventi strutturali da attivare e partecipano all'Accordo con le proprie risorse finanziarie¹⁶. Così come concepito, questo strumento di programmazione consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti e in molte regioni è stato definito come piano generale di investimenti con cui finalizzare anche i fondi comunitari. Pur essendo, in teoria, un'importante esempio di programmazione integrata, gli APQ sinora hanno mostrato dei limiti, di cui il più rilevante, che rischia di ridurre fortemente l'efficacia stessa dello strumento, è la marginalità del settore irriguo (quindi del 60% dell'utilizzo della risorsa come media nazionale) negli Accordi. Basti osservare che, nelle regioni meridionali e insulari, il settore irriguo rappresenta solo l'8% degli investimenti complessivamente programmati negli APQ Risorse Idriche (circa 5,5 miliardi di euro) e in molti Accordi il settore è del tutto assente. Il MIPAF, inoltre, partecipa con proprie risorse agli Accordi solo in Calabria e in Sicilia. Nel corso del 2004, è, comunque, prevista in diverse regioni la stipula, sotto il coordinamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di Accordi integrativi proprio sul settore irriguo.

Ulteriori considerazioni vanno fatte sulla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta Legge Obiettivo), promossa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2001¹⁷, che mira ad accelerare la realizzazione di alcune grandi opere attraverso una revisione dei processi di decisione e di autorizzazione dei progetti e individua infrastrutture pubbliche e private ed insediamenti industriali "di preminente interesse nazionale". Gli interventi indicati dalla legge non hanno tutti copertura finanziaria, ma rappresentano priorità strutturali verso cui allocare le risorse man mano che queste si rendono disponibili. Nel settore irriguo, sono individuati 16 interventi che riguardano gli schemi irrigui delle regioni Obiettivo 1, per un importo indicativo di circa 552 milioni di euro, di cui il 58% destinati ai 7 interventi previsti in Basilicata. Da un punto di vista tecnico, gli interventi indicano la scelta strategica di aumento delle disponibilità idriche attraverso importanti ristrutturazioni di invasi e adduttori principali e completamenti di schemi che, per motivi di natura finanziaria, legale o tecnica, non sono stati portati a termine. Complessivamente, il bilancio della legge a tre anni dall'approvazione non sembra positivo, in quanto solo il 4,5% degli investimenti previsti sono stati finanziati¹⁸, e tutti concentrati in Basilicata. Inoltre, la legge ha suscitato forti perplessità ed è stata considerata da molte Regioni un'involuzione rispetto ai processi di programmazione integrata, in relazione ai criteri utilizzati per la selezione degli interventi, che risultano spesso progetti preliminari senza studio di fattibilità, ed alle previste procedure semplificate di valutazione di impatto ambientale.

Nelle regioni in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza idrica¹⁹ sono stati approntati i Piani di emergenza regionali. In generale, si tratta di interventi che interessano il settore civile o depurativo. Il finanziamento di investimenti irrigui è stato previsto solo nei Piani della Puglia (per 20,8 milioni di euro) e della Basilicata (per 6,5 milioni di euro) e riguarda piccoli interventi di ristrutturazione delle reti. In relazione al loro carattere emergenziale, tutti gli interventi hanno trovato immediato finanziamento e sono, per gran parte, già completati.

Infine, si ritiene opportuno ricordare che la Legge Finanziaria 2004 (L.350/03) prevede la defini-

16 *In particolare, l'APQ stabilisce: gli interventi da realizzare, specificandone i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi; la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati; gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.*

17 *Legge "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", promossa dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.*

18 *Per finanziato si intende l'investimento che è stato approvato con Decreto di concessione e impegno di spesa.*

19 *Lo stato di emergenza idrica è stato dichiarato in Puglia, Sardegna, Basilicata e Umbria e le ordinanze sono tuttora vigenti. In Sicilia, Campania e Calabria è stato, invece, dichiarato lo stato di emergenza rifiuti (settore fognario-depurativo).*

zione, sotto il coordinamento del Ministero dell'Ambiente, del Piano Idrico Nazionale, da presentare al CIPE entro luglio 2004. Il MIPAF, ai sensi della legge, ha approntato e trasmesso al Ministero dell'Ambiente una proposta di Piano Irriguo Nazionale concordato con le Regioni per un importo previsto di 1,05 miliardi di euro da impegnare a partire del 2005. Al fine di definire una programmazione finalizzata a rendere efficiente il sistema irriguo nazionale con un'efficace allocazione delle risorse finanziarie previste dalla Finanziaria 2004, il MIPAF ha deciso di distinguere tra una programmazione di breve, medio e lungo periodo. In una prima fase, per la programmazione di breve periodo è stato chiesto alle Regioni di individuare le priorità infrastrutturali relative ad interventi esecutivi e, quindi, finanziabili a breve. Le Regioni hanno, inoltre, indicato un fabbisogno infrastrutturale necessario a rendere efficiente il sistema irriguo regionale nel medio periodo (prossimi 2-3 anni). Infine, per il programma di lungo periodo (10 anni) sarà possibile operare la programmazione degli interventi verificandone la priorità e l'utilità a livello territoriale attraverso l'utilizzo del Sistema Informativo Territoriale (SIGRIA), la cui realizzazione è stata progettata dal MIPAF a livello nazionale.

Il Piano Irriguo Nazionale, in corso di approvazione a causa della modifica dei limiti di impegno inizialmente previsti dalla Legge Finanziaria 2004, riprende e riparte dalla programmazione effettuata a livello nazionale dal MIPAF con il Programma del 2002, mirando alla risoluzione complessiva delle criticità dell'irrigazione sul medio lungo periodo. Gli investimenti saranno distribuiti territorialmente al 70% nelle regioni centro settentrionali e al 30% in quelle meridionali, data l'entità degli investimenti che hanno interessato il Sud negli anni scorsi e considerato il più contenuto numero dei progetti già istruiti presentati. A livello tecnico, gli investimenti devono seguire le linee guida individuate con la Delibera CIPE n. 41/02, sopra descritte, quindi devono mirare all'adeguamento e al completamento degli schemi irrigui, la realizzazione di sistemi di controllo e misurazione o ad azioni di risparmio idrico attraverso il riutilizzo irriguo dei reflui recuperati.

Il Piano Idrico Nazionale rappresenta il primo strumento di programmazione di carattere intersettoriale che copre l'intero territorio nazionale e che vede coinvolte tutte le Amministrazioni Centrali e regionali, per cui la sua definizione e attuazione rappresentano una delle sfide più importanti per il settore nei prossimi anni. Viene richiesto un notevole sforzo di concertazione e coordinamento alle diverse Amministrazioni, passo necessario per una programmazione a livello nazionale.

In questo complesso quadro di investimenti già programmati o in corso di programmazione, si inserisce la programmazione regionale dei Programmi Operativi Regionali 2000-2006 e dei Piani di Sviluppo Rurale 2000-2006, di cui è riportata un'analisi più approfondita nel paragrafo successivo.

10.3 Lo stato di attuazione degli investimenti irrigui nell'ambito dei POR e dei PSR²⁰

La programmazione regionale di origine comunitaria nel settore irriguo si basa sugli indirizzi e i criteri di attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, in cui si afferma che "nel caso di interventi destinati ad uso irriguo della risorsa, è necessario che il valore aggiunto atteso della nuova produzione agricola vendibile ottenuta per mezzo dell'intervento giustifichi l'investimento". Accanto a criteri di redditività economico-finanziaria sono, inoltre, presi in considerazione gli effetti sull'ambiente, la qualità dei prodotti e la stabilità dell'occupazione. Inoltre, i criteri di programmazione seguono le linee di indirizzo tracciate dalla politica comunitaria in materia di risorse idriche con la Direttiva quadro 60/2000/CE, incentrata sulla tutela qualitativa e quantitativa della risorsa (paragrafo 10.1.2). Ovviamente, gli obiettivi specifici e le linee di intervento previsti nei programmi, pur seguendo tale approccio, presentano talu-

²⁰ Per la presente analisi sono stati utilizzati i dati di programmazione aggiornati ad ottobre 2003 e, in relazione ai finanziamenti attivati, i dati forniti dalle Regioni a marzo 2004. Per i PSR delle regioni centro settentrionali, si è considerato l'importo complessivo programmato per la gestione delle risorse idriche in agricoltura derivante, oltre che dalla quota di spesa pubblica e dei privati, anche dagli aiuti di stato aggiuntivi.

ne differenze rispetto alle tipologie di intervento ammesse che vanno ricondotte alle diverse problematiche territoriali.

Nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali delle regioni Obiettivo 1 (POR) e dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) delle regioni centro settentrionali, gli investimenti esplicitamente finalizzati all'irrigazione sono stati inseriti nella misura q) *Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura*²¹. Nei POR, la misura q è stata inserita nell'Asse I Risorse Naturali²² e rientra nel sottoasse Ciclo Integrato dell'Acqua, che mira alla programmazione integrata e al superamento delle logiche di intervento settoriali e comprende, pertanto, interventi destinati al settore civile, depurativo e irriguo.

Per completezza di informazione, va sin da ora specificato che in alcune regioni, i POR e i PSR prevedono la possibilità di finanziare opere irrigue anche attraverso altre misure collegate, ma non è possibile stabilire le quote finanziarie e gli specifici interventi finalizzati all'irrigazione, per cui non sono stati inseriti nella presente analisi. Ad esempio, i fondi FESR, in alcuni POR, sono destinati ad interventi su fonti di approvvigionamento idrico ad uso plurimo, aventi, quindi, ricadute anche sul settore irriguo (Basilicata). Allo stesso modo, i fondi FEOGA previsti nell'Asse IV Sistemi Locali di sviluppo dei POR sono destinati al miglioramento delle strutture produttive delle aziende agricole, quindi possono riguardare anche interventi sui sistemi irrigui aziendali. Ancora, nel PSR della Provincia Autonoma di Trento è prevista la possibilità di finanziare opere irrigue (bacini d'accumulo e adduzione irrigua primaria) anche nell'ambito della misura r *Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura*.

Un dato importante da registrare è la quasi totale copertura sul territorio nazionale della misura q, che risulta attivata in tutte le regioni, ad eccezione dell'Abruzzo, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta. Questa ultima, però, ne ha previsto l'attuazione attraverso aiuti di stato aggiuntivi.

Da un punto di vista tecnico, le tipologie di intervento ammesse variano sensibilmente tra il Centro Nord e il Sud. In effetti, mentre nelle regioni meridionali i fondi sono finalizzati prevalentemente alla riconversione dei sistemi irrigui aziendali e interaziendale ai fini del risparmio idrico (sulla captazione e la grande distribuzione intervengono prevalentemente gli investimenti nazionali), nelle regioni centro settentrionali sono ammessi l'adeguamento e la razionalizzazione di reti obsolete, il completamento di impianti esistenti, ma anche nuove opere di approvvigionamento e di potenziamento degli impianti irrigui, quali vasche di accumulo e nuove piccole opere di captazione.

L'attivazione della misura q e le tipologie di intervento suggeriscono una accresciuta sensibilità nelle aree centro settentrionali sui temi della sostenibilità dell'uso delle risorse idriche e, probabilmente, ciò va associato alle nuove problematiche di approvvigionamento e gestione che cominciano a interessare anche queste aree del Paese in seguito all'alternarsi di eventi alluvionali e siccitosi negli ultimi anni, nonché alla sempre maggiore consapevolezza dello stesso mondo agricolo, che necessita di un servizio irriguo costante ed efficiente per mantenere alti livelli di competitività.

Sebbene la misura q assorba una percentuale significativa delle risorse programmate a livello nazionale con circa 752 milioni di euro programmati complessivamente (tabella 10.2), permane, tuttavia, uno squilibrio ancora sensibile tra il Centro Nord e il Sud Italia: il 63,3% degli investimenti complessivi finalizzati all'irrigazione sulla misura q si concentrano nelle 7 regioni dell'obiettivo 1, in particolare in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, che presentano i maggiori investimenti a livello nazionale (figura 10.3). Poche risorse sono, invece, destinate al settore irriguo nei POR Molise, Sardegna e Basilicata. Non sorprende, comunque, che anche la programmazione regionale, come quella nazionale, abbia destinato al settore irriguo maggiori fondi nel Sud Italia, sia in relazione all'entità delle risorse in generale attribuite alle

21 Regolamento 1257/99 articolo 33, 8° trattino.

22 Nel POR Basilicata, le tipologie di intervento relative alla gestione delle risorse idriche in agricoltura sono state inserite nella misura IV.16, che richiama il 9° trattino dell'art. 33, Reg. 1257/99. Nel caso della Basilicata è stato utilizzato per la presente analisi solo l'importo attribuito ai Consorzi di Bonifica e di Irrigazione, in quanto è l'unico dato direttamente attribuibile al settore irriguo.

regioni Obiettivo 1, sia in relazione alla maggiore attenzione che da sempre queste regioni pongono sull'approvvigionamento idrico.

Analizzando più nel dettaglio le scelte programmatiche delle regioni centro settentrionali, si possono evidenziare i diversi approcci a livello regionale. Decisamente poco importante risulta la misura q nelle regioni centrali, nonostante i problemi di approvvigionamento e distribuzione che il settore irriguo presenta. Al Nord, invece, si è investito decisamente di più sull'irrigazione, ma un dato interessante da evidenziare è che le piccole regioni dell'arco alpino (Valle d'Aosta e Trentino) hanno investito sulla misura q complessivamente più delle regioni della pianura padana.

Per una più corretta interpretazione della programmazione regionale, però, la misura q va analizzata alla luce di quello che è l'impegno finanziario complessivo nel settore irriguo dato dai diversi strumenti di programmazione nazionali che nel corso dell'ultimo decennio hanno interessato alcune regioni, soprattutto alcune regioni meridionali e quelle dell'area padana (paragrafo 10.2). Tali risorse finanziarie, infatti, hanno parzialmente compensato la minore rilevanza degli interventi irrigui della misura q in queste regioni.

In effetti, se si rapportano gli investimenti programmati sulla misura q e gli investimenti programmati complessivamente nel settore irriguo, si evidenzia innanzitutto l'entità delle risorse finanziarie assegnate dal 1999 alle regioni meridionali rispetto al resto d'Italia (circa il doppio, nonostante siano 8 regioni contro 15), in parte ancora eredità della Cassa per il Mezzogiorno. La Basilicata presenta il più alto importo programmato a livello nazionale per il settore irriguo, seguita dalla Sicilia e dalla Puglia, dove, però, gli investimenti irrigui programmati nei POR sono nettamente superiori.

Inoltre, nelle Province Autonome di Bolzano e Trento e in Valle d'Aosta²³, gli unici investimenti irrigui programmati sono proprio quelli del PSR, cioè queste aree non hanno beneficiato di altre fonti di finanziamento, anche perché i loro sistemi irrigui sono di piccole dimensioni e frammentati, quindi non rientrano nei criteri di rilevanza nazionale su cui si basa ormai la programmazione dei fondi statali (paragrafo 10.1.2). In Piemonte e in Emilia Romagna, invece, gli investimenti irrigui programmati dal 1999 sono tra i più alti del Centro Nord. Anche la Lombardia ha usufruito di notevoli fondi, ma ha comunque destinato ben il 30% dell'importo totale del proprio PSR alla gestione delle risorse idriche.

Tabella 10.2 - Risorse finanziarie programmate e finanziate nel settore irriguo attraverso i POR e PSR a marzo 2004 (importi in meuro)

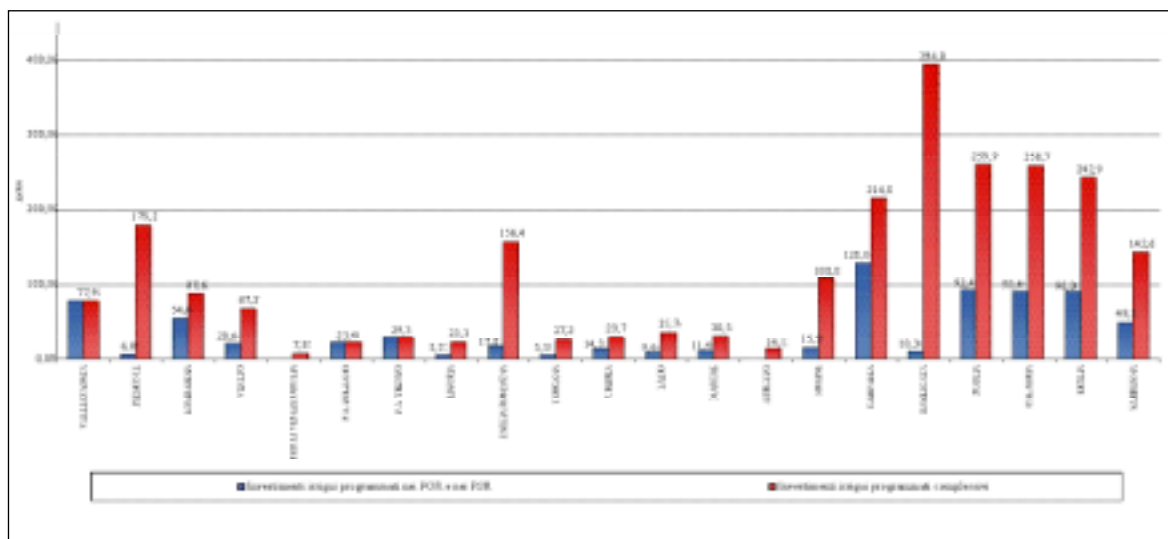
Regione	Importo misura q		Importo Impegnato/ Programmato (%)	Importo Programmato complessivamente nel settore irriguo	Incidenza misura q sulla programmazione nel settore irriguo (%)
	Programmato	Impegnato (*)			
Nord Est	144,045	19,512	13,5	367,194	39,2
Nord Ovest Italia	91,213	4,025	4,4	290,388	31,4
Italia Settentrionale	235,258	23,537	10,0	657,582	35,8
Italia Centrale	40,801	4,630	11,3	200,584	20,3
Italia Centro Settentrionale	276,059	28,167	10,2	858,166	32,2
Italia Meridionale	476,062	166,143	34,9	1.646,875	28,9
Totale Italia	752,121	194,310	25,8	2.505,041	30,0

(*) Per impegnato si intende l'importo relativo ad investimenti approvati con Decreto di concessione e impegno di spesa.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR

²³ In Valle d'Aosta sono stati finanziati ulteriori 11,556 Mln euro con la L.R. n.30 art.7 del 06/07/84 "Interventi regionali in materia di agricoltura", non afferenti al Mipaf e non inseriti in nessuno strumento di programmazione.

Figura 10.3 - Confronti tra Investimenti irrigui programmati complessivi e investimenti irrigui nei POR e PSR per Regione



Fonte: elaborazioni INEA su dati del Piano Idrico nazionale, POR e PSR

Tabella 10.3 - Investimenti programmati sulla misura q per tipologia di spesa (importi in meuro)

Regioni	Totale spesa pubblica (a)	Di cui UE (Feoga)	Privati (b)	Aiuti aggiuntivi (c)	Totale programmato (a+b+c)
Molise	15,589	3,750			15,589
Campania	128,000	96,000			128,000
Puglia (*)	92,433	69,325			92,433
Basilicata	10,300	5,966			10,300
Calabria	84,658	42,329	5,828		90,486
Sicilia	90,000	51,300			90,000
Sardegna	49,254	24,627			49,254
Totale POR	470,234	293,297	5,828		476,062
Piemonte	2,700	0,913	1,350	2,000	6,050
Valle d'Aosta				77,980	77,980
Lombardia	35,969	9,999	8,993	9,480	54,442
P.A. Bolzano	14,741	5,452	8,658		23,399
P.A. Trento	4,680	1,950	3,120	21,500	29,300
Veneto	20,640	10,318			20,640
Liguria	5,016	2,006	0,557		5,573
Emilia Romagna	11,910	5,360	5,104	0,860	17,874
Toscana	5,589	2,796			5,589
Umbria	11,453	4,306	2,863		14,316
Marche	10,311	4,640	1,125		11,436
Lazio	4,640	1,730	1,160	3,660	9,460
Totale PSR	127,649	49,470	32,931	115,480	276,060

(*) Dal totale di Misura (133,768 meuro) è stato sottratto l'importo programmato per l'Azione A in quanto non di interesse strettamente irriguo (per acquedotti rurali).

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR

Relativamente all'impegno dei diversi fondi pubblici sulla misura q (tabella 10.3), la spesa è in gran prevalenza pubblica; tuttavia, mentre nelle regioni Settentrionali, ad eccezione della Toscana e del Veneto, è prevista sempre una quota di fondi privati, nelle regioni obiettivo 1 solo la Calabria prevede una quota di fondi privati. Inoltre, alcune regioni centro settentrionali hanno usufruito di aiuti di stato aggiuntivi²⁴ sulla misura q, precisamente si tratta di Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte e la Provincia di Trento. La Valle d'Aosta, poi, ha utilizzato aiuti di stato puri.

Passando allo stato di attuazione della misura q, si evidenzia che non tutte le regioni hanno già attivato gli investimenti previsti. In base alle informazioni pervenute a marzo 2004, sono stati impegnati²⁵ investimenti, attraverso appositi bandi e selezioni dei progetti, nelle regioni Puglia, Campania, Marche e Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Trento, tutti affidati a consorzi irrigui come enti beneficiari ed esecutori. A tali Regioni, si aggiungono la Sicilia, il Molise e la Calabria, dove i fondi della misura sono utilizzati per interventi irrigui programmati nell'ambito dell' APQ Risorse Idriche.

In effetti, solo il 26% circa dell'importo programmato complessivo risulta impegnato. Nelle regioni centro settentrionali, la percentuale di risorse impegnate è ancora minore, in particolare nel Nord Ovest, mentre nelle regioni Obiettivo 1 risulta decisamente più elevato, soprattutto in Campania e in Puglia. In alcune regioni, i fondi comunitari sono stati inseriti nell' APQ Risorse Idriche e utilizzati per i cosiddetti progetti "coerenti" con le linee programmatiche dei rispettivi programmi, precisamente si tratta del Molise, della Calabria e della Sicilia. In questi casi, si hanno elevate percentuali di impegno, dato da mettere in relazione alle modalità di attuazione degli Accordi stessi, che spesso prevedono, in relazione alla indifferibilità degli interventi ritenuti prioritari, procedure di attivazione preferenziali e accelerate dei finanziamenti, in deroga ad alcune norme ordinarie di amministrazione.

Un ulteriore aspetto importante da analizzare riguarda la tipologia degli interventi, in quanto mette in evidenza le diverse scelte programmatiche che hanno effettuato le Regioni, gli obiettivi tecnici della programmazione regionale, nonché la coerenza delle scelte con gli indirizzi di politica comunitaria e nazionale. A tal fine, più che le tipologie di intervento ammesse, sono stati considerati gli interventi già finanziati, che consentono una valutazione più certa delle diverse tipologie e della loro distribuzione territoriale.

In considerazione degli obiettivi dell'analisi, tutte le tipologie di intervento sono state ricondotte a quattro diverse categorie scelte in analogia con le linee guida del Piano Nazionale Irrigazione del 2002 (Delibera CIPE 41/02), coerenti con la politica comunitaria. Precisamente, le tipologie sono così rappresentate:

- completamento: l'intervento costituisce una parte di un progetto generale già avviato in precedenza (stralcio o lotto funzionale dal II in poi);
- adeguamento: l'intervento prevede azioni di miglioramento, riefficientamento, manutenzione straordinaria o riconversione delle reti irrigue; si considerano di adeguamento anche gli interventi miranti al miglioramento del livello tecnologico di gestione della rete (riconversione dei sistemi irrigui aziendali, strumenti di telecontrollo, automazione e misurazione). In questi casi, se gli interventi costituiscono un completamento di un progetto generale, sono comunque indicati come adeguamento, dati gli obiettivi della presente classificazione;
- nuovo intervento: l'intervento prevede la realizzazione ex novo di opere che vanno ad attrezzare nuove aree o ad aumentare le disponibilità idriche attraverso nuove fonti di approvvigionamento (compreso il riutilizzo irriguo dei reflui). Questa tipologia, dati gli obiettivi della presente classificazione, è stata inserita pur non rientrando nelle linee guida del Piano Nazionale, né negli indirizzi della politica comunitaria.

²⁴ I dati relativi potrebbero però variare in seguito all'aggiornamento in corso sulle variazioni dei Piani.

²⁵ Per finanziato si intende l'investimento che è stato approvato con Decreto di concessione e impegno di spesa.

- altro: investimenti di natura non strutturale o funzionale, come ad esempio gli studi di prefattibilità, lo svolgimento di studi e ricerche.

Per completezza, nell'analisi sono state utilizzate anche tipologie miste, precisamente "adeguamento e completamento" e "completamento e nuovo intervento" per quei progetti che prevedono più tipologie di intervento.

Con riferimento agli interventi infrastrutturali finanziati a marzo 2004 (tabella 10.4), si tratta in totale di 169 interventi finanziati, di cui 106 solo nella Valle d'Aosta e nella Provincia di Trento, fattore di cui bisogna tener conto nell'analisi delle tipologie. Prevalgono in quasi tutte le regioni gli interventi di adeguamento strutturale, funzionale o tecnologico sulle reti irrigue esistenti (tabella 10.5). La seconda tipologia più diffusa è il nuovo intervento, di cui la gran parte nella Provincia di Trento e in Valle d'Aosta, dove gli investimenti sono finalizzati alla realizzazione di piccoli impianti irrigui e alla ricerca e scavo di pozzi. Ma diversi nuovi interventi sono previsti anche nelle regioni meridionali, in Sicilia, Calabria e Puglia. In particolare, si evidenzia il caso della Puglia, dove, in controtendenza rispetto al dato nazionale, sono stati finanziati esclusivamente nuovi interventi e un completamento.

Tabella 10.4 – Tipologie di intervento - investimenti irrigui impegnati finanziati sulla misura q a marzo 2004 (importi in meuro)

Tipologia di intervento		Regioni in Obiettivo 1	Regioni fuori Obiettivo 1	Totale Italia
<i>Completamento</i>	<i>N.</i>	10	14	24
	<i>Importo</i>	34,964	6,386	41,350
	<i>% importo su totale</i>	21,0	22,7	21,3
<i>Adeguamento</i>	<i>N.</i>	27	59	86
	<i>Importo</i>	89,560	11,360	100,920
	<i>% importo su totale</i>	53,9	40,3	51,9
<i>Nuovo intervento</i>	<i>N.</i>	18	31	49
	<i>Importo</i>	36,546	10,019	46,565
	<i>% importo su totale</i>	22,0	35,6	24,0
<i>Completamento e nuovo intervento</i>	<i>N.</i>	1	0	1
	<i>Importo</i>	2,961	0,000	2,961
	<i>% importo su totale</i>	1,8	0,0	1,5
<i>Adeguamento e completamento</i>	<i>N.</i>	4	2	6
	<i>Importo</i>	1,642	0,239	1,881
	<i>% importo su totale</i>	1,0	0,8	1,0
<i>Altro</i>	<i>N.</i>	1	2	3
	<i>Importo</i>	0,470	0,163	0,633
	<i>% importo su totale</i>	0,3	0,6	0,3
Totale	N.	61	108	169
	Importo	166,143	28,167	194,310

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR e Regioni.

In conclusione, le scelte di programmazione riflettono, sostanzialmente, quelle che sono le maggiori problematiche dei sistemi irrigui nelle diverse aree del Paese. Nelle regioni meridionali, gli investimenti irrigui previsti nei POR sono consistenti, anche in rapporto all'insieme dei fondi stanziati con i vari strumenti di programmazione nazionali e mirano, sostanzialmente, all'ammodernamento dei sistemi, soprattutto a livello interaziendale e aziendale, anche se non mancano nuove opere finalizzate al potenziamento e alla razionalizzazione dei sistemi stessi.

Nell'Italia Settentrionale, dove la pratica irrigua è considerata prevalentemente di soccorso (anche se questo concetto sta subendo un'evoluzione rispetto al passato) la misura q presenta buoni investimenti, in particolare nelle regioni che non beneficiano di altre fonti di finanziamento, e si pone come obiettivi l'adeguamento della rete, ma anche il suo potenziamento per garantire continuità nell'erogazione di risorsa, oltre che aumento delle disponibilità idriche.

L'Italia Centrale, invece, pur presentando problemi di approvvigionamento e di gestione della

Tabella 10.5 - Investimenti irrigui impegnati attraverso i POR e i PSR per tipologia di intervento (importi in meuro)

Regione	Interventi finanziati per tipologia												Totale Regione							
	Completamento			Adeguamento			Nuovo intervento			Completamento e nuovo intervento			Adeguamento e completamento		Altro					
	N.	Importo su totale	%	N.	Importo su totale	%	N.	Importo su totale	%	N.	Importo su totale	%	N.	Importo su totale	%	N.	Importo su totale			
Molise	1	6,92	64,1	2	3,87	35,9									3	10,78				
Campania	1	6,30	7,7	10	72,27	88,1	1	2,96	3,6	1	0,47	0,6	13	82,01						
Puglia	1	0,83	3,8				12	21,05	96,2				13	21,88						
Calabria*	3			11			5			2			21	0,00						
Sicilia	4	20,92	40,6	4	13,42	26,1	1	15,49	30,1	2	1,64	3,2	11	51,48						
Totale Regioni Ob. 1 (POR)	10	34,96	21,0	27	89,56	53,9	18	36,55	22,0	1	2,96	1,8	4	1,64	1,0	1	0,47	0,3	61	166,14
Valle d'Aosta	10	4,13	21,2	42	7,40	37,9	18	7,75	39,7	2	0,24	1,2	72	19,51						
P.A. Trento	3	0,19	4,8	16	1,40	34,7	13	2,27	56,5				2	0,16	4,0	34	4,03			
Marche	1	2,07	44,6	1	2,56	55,4							2	4,63						
Totale Regioni Centro Nord (PSR)	14	6,39	22,7	59	11,36	40,3	31	10,02	35,6	2	0,24	0,8	2	0,16	0,6	108	28,17			
Totale Italia	24	41,35	21,3	86	100,92	51,9	49	46,57	24,0	1	2,96	1,5	6	1,88	1,0	3	0,63	0,3	169	194,31

(1) Gli importi rispetto alle tipologie di intervento non sono estrapolabili in quanto alcuni interventi dell'APQ sono andati a cofinanziamento e non si conosce la quota parte del POR per singolo intervento, ma sola l'importo complessivo della Misura utilizzato per i finanziamenti pari a 42,239 Mln di euro.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR e Regioni.

risorsa, non mostra attenzione particolare verso il settore irriguo nella programmazione regionale così come nell'utilizzo dei fondi nazionali, ad eccezione dell'area umbro toscana, il che pone una riflessione sul diverso grado di sensibilità del settore irriguo e delle Amministrazioni.

In generale, quindi, la programmazione regionale segue le linee di indirizzo espresse dalla politica comunitaria e nazionale prevedendo, come è ovvio, talune eccezioni. Pur prevalendo la tipologia dell'adeguamento, infatti, numerosi sono i casi di nuove opere, verso le quali le politiche di settore tendono ad essere sfavorevoli. Tuttavia, si parla soprattutto di schemi che necessitano prioritariamente di riammodernamenti ai fini del risparmio idrico. Ancora più criticamente è considerato l'estendimento della pratica irrigua. Queste considerazioni valgono, in particolare, per le regioni meridionali, dove nei decenni passati si è già investito molto per nuove infrastrutture irrigue in aree che, attualmente, devono fare i conti con la riduzione delle disponibilità idriche oltre che con i vincoli generati dalla PAC su alcune colture irrigue.

A questo proposito si sottolinea come tali criteri vadano attentamente valutati e applicati in modo elastico, soprattutto nelle regioni Settentrionali, in quanto in queste realtà territoriali le nuove opere possono servire a stabilizzare la pratica irrigua in aree già attrezzate per l'irrigazione, o a sostituire fonti pregiate quali pozzi e sorgenti, con indubbio beneficio ambientale. Inoltre, l'estendimento dell'irrigazione può avvenire in aree in cui è diffusa l'irrigazione privata, per cui l'intervento ha il vantaggio di far ricadere sotto controllo pubblico realtà irrigue altrimenti difficilmente controllabili.

10.4 Buone prassi: la programmazione integrata nel settore idrico

Dall'analisi svolta fin qui si evince che il settore idrico, in generale, si caratterizza per un elevato stato di frammentazione sia a livello programmatico tra le varie Amministrazioni competenti, sia a livello gestionale tra i servizi idrici. Ciò comporta una programmazione degli interventi non sempre concertata e condivisa tra i diversi enti competenti in materia, fattori che senz'altro più di altri non hanno consentito una gestione integrata e, quindi, ottimale della risorsa idrica nei decenni passati.

In tale contesto, il settore irriguo ha un ruolo centrale in quanto principale utilizzatore della risorsa, ma da un punto di vista programmatico solo di recente ha cominciato a confrontarsi con gli altri settori di utilizzo. Rispetto, poi, alla politica comunitaria e alla programmazione regionale, le difficoltà di coordinamento sono state nel passato ancora maggiori, basti pensare che nel corso del ciclo di programmazione del QCS '94-'99 la Commissione Europea vincolò il finanziamento degli interventi strutturali irrigui ad un'indagine conoscitiva sullo stato dell'irrigazione e dell'agricoltura irrigua nelle regioni Obiettivo 1²⁶, per poter usufruire di elementi di giudizio e meglio finalizzare gli interventi strutturali da finanziare nel periodo di programmazione successivo, il ciclo 2000-2006.

Nel corso degli ultimi anni, comunque, è aumentata la consapevolezza che l'uso della risorsa idrica necessita di ottimizzazione dell'uso e di risparmio e, quindi, per risolvere i principali problemi che caratterizzano il settore idrico nazionale, le amministrazioni competenti hanno iniziato ad orientarsi verso una programmazione e una gestione della risorsa idrica di tipo integrato, cercando il coinvolgimento e il coordinamento dei diversi soggetti interessati.

Tra le azioni intraprese in tal senso, si ricorda che la legge n. 178/2002 prevede che il MIPAF assicuri la raccolta di informazioni e di dati sulle strutture ed infrastrutture idriche esistenti, in corso di realizzazione o programmate; tale norma è stata recepita attraverso l'istituzione del "Grup-

26 "Studio sull'uso irriguo della risorsa idrica, sulle produzioni agricole irrigate e sulla loro redditività" del POM Risorse idriche - QCS '94-'99. L'indagine è stata svolta dall'INEA e si è conclusa nel 2001.

po Risorse Idriche” al quale partecipano le amministrazioni, gli enti territoriali e gli organismi coinvolti nella pianificazione, gestione e programmazione degli investimenti nel settore idrico²⁷. L’obiettivo del Gruppo è quello di creare un quadro conoscitivo nazionale omogeneo, condiviso dai soggetti coinvolti ed aggiornabile nel tempo. Pertanto, è stata messa a punto una ricognizione relativa agli investimenti finanziati e programmati dai vari enti competenti in materia, con la duplice finalità di quantificare i flussi finanziari destinati alle infrastrutture irrigue dalle amministrazioni competenti e di individuare la domanda di investimento espressa dai vari enti coinvolti.

Negli ultimi anni, inoltre, si sta imponendo un nuovo strumento di programmazione inter-settoriale, l’APQ Risorse Idriche, già analizzato nel documento, che, però, mostra, ad oggi, alcuni limiti legati alle difficoltà di coordinamento tra le varie Amministrazioni coinvolte, in particolare quelle che fanno capo al settore irriguo.

In sostanza, negli ultimi anni emerge la tendenza a ricondurre la programmazione degli interventi sotto strumenti di programmazione integrata, e nel settore irriguo tale tendenza emerge con le azioni intraprese dal MIPAF insieme alle Regioni. A livello intersettoriale, però, pur essendo dei tentativi di integrazione, permangono degli attriti e delle divergenze, il cui superamento necessita di un quadro giuridico e un assetto delle competenze nel settore idrico più lineare e chiaro rispetto al quadro attuale, nonché di ulteriori sforzi di coordinamento da parte delle Amministrazioni coinvolte.

Si assiste, inoltre, a una eccessiva diffusione di strumenti di programmazione integrata, non sempre coordinati tra di loro, che rischia di rispecchiare la frammentazione delle competenze e della gestione che caratterizza il settore idrico, anziché superarla secondo gli obiettivi della programmazione stessa.

A questo proposito, ordine potrebbe essere fatto dalla Legge Finanziaria 2004, che prevede per la prima volta la definizione di Piano Idrico Nazionale e rappresenta, forse, il tentativo più ambizioso sinora provato di programmazione integrata nel settore idrico, coinvolgendo tutti gli strumenti di programmazione in atto.

In tale contesto, la programmazione regionale si colloca come uno dei numerosi strumenti che coinvolgono il settore irriguo. I POR e i PSR e la restante programmazione nazionale condividono, in generale, obiettivi e linee di indirizzo, ma una piena integrazione a livello di attuazione si ha solo nei casi della Calabria, della Sicilia e del Molise, in cui i fondi previsti dalla misura q sono inseriti e utilizzati negli APQ Risorse Idriche. E una maggiore integrazione sarà ancora più importante nel prossimo ciclo di programmazione, quando, probabilmente, tutti gli interventi per l’agricoltura e lo sviluppo rurale saranno finanziati da un unico fondo agricolo, separato dagli altri fondi strutturali. Le Amministrazioni regionali, quindi, soprattutto nel settore idrico, saranno chiamate a trovare nuove modalità di integrazione tra queste due tipologie di intervento.

²⁷ Partecipano al Gruppo, istituito presso il Mipaf: Commissariato ad Acta Ex Agensud; Ministero Infrastrutture e Trasporti; Ministero Ambiente e Territorio; Ministero dell’Economia e delle Finanze; Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica; Regioni; Associazione Nazionale Bonifiche Italiane; Inea e Ismea; Sogesid; Autorità di Bacino

Riferimenti bibliografici

INEA, *Le Politiche Agricole dell'Unione Europea – Rapporto 2001-2002* Roma, 2002.

INEA, *Ricognizione preliminare dello stato dell'irrigazione nelle regioni centro settentrionali – Relazione tecnica*, 2004

PARTE III

LA RIFORMA DI MEDIO TERMINE

CAPITOLO 11

LO SVILUPPO RURALE NELLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE E NELLA FUTURA PROGRAMMAZIONE (2007-2013)

11.1 Il dibattito sulla riforma dello sviluppo rurale: le tappe fondamentali e le posizioni degli attori in campo

Tra la seconda metà del 2003 e il 2004 si è avviata una revisione dei contenuti e delle regole che governano le politiche europee per lo sviluppo rurale. Ciò è avvenuto in parte perché, soprattutto nel corso del 2003, con la Riforma di medio termine (RMT) si mette mano profondamente a tutta l'impostazione della PAC; in parte perché lo sviluppo rurale richiedeva di per sé una seria riformulazione che consentisse il superamento di tutti quei limiti che Agenda 2000 non era riuscita a risolvere. Si può affermare che nel periodo 2003-2004 il dibattito sulla riforma dello sviluppo rurale si sviluppa essenzialmente su due piani:

- da un lato, il completamento del processo di riforma messo in atto con Agenda 2000. Questo processo, che si concretizza con la RMT, mira di fatto a consolidare Agenda 2000 investendo il periodo che va dal 2004 alla fine della programmazione (2006), senza tuttavia sconvolgere la struttura complessiva delle regole create con i regolamenti varati nel 1999;
- dall'altro, la riflessione e la proposta su quello che sarà il disegno dello sviluppo rurale per il futuro periodo 2007-2013.

Per ciò che riguarda il completamento del processo di riforma, nel giugno del 2003, dunque, il Consiglio europeo dei Ministri dell'Agricoltura approva la RMT della PAC, i cui principali obiettivi sono:

- rafforzare la competitività dell'agricoltura europea rendendola più orientata verso il mercato;
- promuovere una più alta qualità dei prodotti e la protezione delle risorse ambientali;
- promuovere l'adozione di standards obbligatori con riferimento all'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali, le pratiche agricole e zootecniche compatibili con l'ambiente;
- rafforzare lo sviluppo rurale;
- semplificare le procedure gestionali e amministrative.

I meccanismi che dovrebbero consentire operativamente il perseguimento di tali obiettivi sono fondamentalmente tre: 1) il disaccoppiamento, mediante il quale il sostegno alle imprese agricole viene svincolato dalla quantità prodotta (vale a dire dalla superficie o dai capi di bestiame posseduti) e viene introdotto un pagamento unico per azienda; 2) la modulazione, attraverso la quale, come vedremo più avanti, una quota delle risorse destinate alla PAC mercati viene trasferita a strumenti di sviluppo rurale, inclusi nuovi strumenti introdotti proprio dalla RMT a favore della qualità alimentare, del rispetto di standards introdotti da normative comunitarie e di altre misure; 3) la cross-compliance, in base alla quale il sostegno finanziario assicurato via PAC mercati è subordinato al rispetto di standards in materia agro-ambientale, di salubrità degli alimenti e di benessere degli animali¹.

L'altro aspetto rilevante che qui va segnalato è che la RMT consolida il processo di riforma dello sviluppo rurale, ma all'interno di una visione tutta interna alla PAC. Non vi è, infatti, alcun

¹ INEA, 2004.

tipo di interrelazione con le politiche di sviluppo regionale. Al riguardo basti considerare, che le risorse aggiuntive ricavate attraverso il meccanismo della modulazione possono essere utilizzate solo nell'ambito delle regole del FEOGA-Garanzia, senza quindi possibilità di integrazione con i Fondi strutturali.

Il secondo piano della riflessione e della proposta è quello di più lungo periodo e concerne il futuro delle politiche comunitarie dopo il 2006. Questo processo di riflessione parte dalla fine del 2003 e si articola in varie tappe, ognuna delle quali rende progressivamente più esplicito il disegno proposto dalla Commissione Europea e consente ai vari attori in campo di esprimere le proprie posizioni. Nel delineare queste tappe occorre tener conto che la revisione di lungo periodo dello sviluppo rurale si inserisce anche in processi più generali, quali, la riforma del bilancio comunitario e la definizione delle future prospettive finanziarie e la riforma delle politiche di sviluppo regionale.

Le future politiche di sviluppo rurale, pertanto, dipenderanno non solo dai nuovi strumenti e meccanismi che l'Unione Europea deciderà di darsi per questo settore, ma anche dalle soluzioni che adotterà sul bilancio e sulle politiche regionali. Per tale motivo appare necessario includere nell'analisi del dibattito sulla riforma anche quelle tappe che riguardano queste questioni più generali. Quindi, per comprendere appieno l'evoluzione del dibattito sul processo di riforma dello sviluppo rurale occorre prendere in considerazione i seguenti momenti fondamentali:

- 1) la prima tappa è rappresentata dalla Seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale ("Planting seeds for rural futures"), tenutasi a Salisburgo il 12-14 novembre 2003 e le cui finalità principali sono state quelle di fare il punto sulle politiche di sviluppo rurale realizzate dopo Agenda 2000 e nel contempo delineare i principali orientamenti per il periodo 2007-2013. Analogamente con quanto era stato già fatto a Cork nel 1998, nel corso della prima Conferenza europea, la Commissione Europea ha chiamato a discutere i principali attori sul tema dello sviluppo rurale e, alla fine della Conferenza, ha sintetizzato i principali punti emersi in una dichiarazione finale che raccogliesse i maggiori consensi possibili e nel contempo fornisse orientamenti per guidare il processo di revisione all'interno dell'UE allargata ai nuovi paesi membri;
- 2) la seconda tappa è rappresentata dalla presentazione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, da parte della Commissione nel febbraio 2004, della Comunicazione sulle future Prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013². Questa tappa è di importanza decisiva in quanto esplicita il quadro finanziario globale entro cui si attueranno tutte le politiche comunitarie, incluso lo sviluppo rurale, e nel contempo definisce l'allocazione delle risorse tra le voci di bilancio, consentendo di determinare l'ammontare di quelle utilizzabili per lo sviluppo rurale. Naturalmente si tratta di una proposta presentata dalla Commissione, i cui esiti e le cui implicazioni, come vedremo meglio più avanti, non sono ancora del tutto certi e consolidati in quanto il negoziato è tuttora aperto;
- 3) la terza tappa si può identificare con la presentazione del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale in Europa e il successivo dibattito che si è tenuto a livello europeo soprattutto in occasione del Terzo Forum sulla coesione (Bruxelles, maggio 2004);
- 4) l'ultima tappa, quella certamente più rilevante ai fini della comprensione del disegno sulle future politiche di sviluppo rurale, è rappresentata dalla presentazione ufficiale, nel luglio 2004, delle proposte di regolamento per il periodo 2007-2013.

2 Commissione Europea, 2004 A

11.2 Sviluppo rurale e riforma a medio termine

Agenda 2000 ha rappresentato un ulteriore punto di svolta nella riforma della politica agricola comunitaria. Tuttavia, come il recente dibattito ha messo in evidenza, gli elementi di riforma introdotti nell'impalcatura complessiva della PAC non sono stati così profondi come sarebbe stato necessario. In particolare, per ciò che riguarda le politiche strutturali e lo sviluppo rurale, la riforma non ha modificato in modo sostanziale due aspetti cruciali di tutta l'impalcatura comunitaria. In primo luogo, il rafforzamento effettivo dello sviluppo rurale sotto il profilo delle dotazioni finanziarie. L'annunciato processo di riequilibrio tra i due pilastri della PAC a favore dello sviluppo rurale è stato largamente inferiore a quanto annunciato dalla stessa Commissione.

In secondo luogo, il processo di semplificazione delle politiche strutturali, pur apportando indubbi benefici in termini di riduzione del numero di programmi, razionalizzazione del quadro giuridico, migliore distinzione tra gestione e controllo, non ha di fatto risolto pienamente alcuni aspetti cruciali sia nella fase di programmazione che in quella di gestione e controllo degli interventi, soprattutto per ciò che riguarda una più chiara distinzione di responsabilità tra Commissione e Stati membri/Regioni e un maggior decentramento/autonomia nella definizione dei programmi e nella loro attuazione.

Entrambi questi aspetti hanno fortemente condizionato l'esito della programmazione in corso, come viene evidenziato, da un lato, dal dibattito svolto in questi ultimi mesi nel corso del negoziato per la revisione dei programmi (tra Commissione, Paesi membri e Regioni) e, dall'altro, dai risultati delle valutazioni intermedie.

Questi aspetti sono stati ripresi nel corso della revisione di medio termine della PAC, che a seguito della proposta avanzata dalla Commissione nel luglio 2002 ha raggiunto una formulazione definitiva con il testo approvato dal Consiglio Europeo di Lussemburgo nel giugno 2003. Contemporaneamente, dopo un lungo lavoro di preparazione e discussione dei testi, solo nel settembre dello stesso anno si è giunti all'approvazione del nuovo Regolamento n. 1783/03 del Consiglio, che modifica il testo del Regolamento n. 1257/99. Infine, solo nell'aprile di quest'anno, dopo un altrettanto laborioso processo di revisione delle norme regolamentari, si è pervenuti alla stesura definitiva del nuovo Regolamento applicativo per lo sviluppo rurale.

Per ciò che attiene alla tematica strutturale e allo sviluppo rurale, la revisione di medio termine era molto attesa perché avrebbe consentito di modificare alcuni dei punti maggiormente critici emersi nel corso della programmazione 2000-2006: la necessità di semplificare in più punti il processo di programmazione e di gestione, di disporre di ulteriori risorse per lo sviluppo rurale, di ri-orientare le strategie dei programmi ampliando le missioni del FEOGA e dando più spazio alle azioni di sviluppo rurale vero e proprio, il cui peso era stato penalizzato a favore degli interventi di modernizzazione e delle misure agro-ambientali.

Le direzioni verso cui la revisione di medio termine si è orientata in concreto appaiono le seguenti:

- a) un moderato incremento delle dotazioni di risorse a favore dello sviluppo rurale, finanziato attraverso una riduzione iniziale del 3% annua dei pagamenti diretti ("modulazione"), a partire dal 2005 e con una progressione dell'1% all'anno (fino ad un massimo del 5% da raggiungere nel 2007 fino al 2012);
- b) un potenziamento degli interventi per la qualità dei prodotti alimentari, da realizzarsi attraverso l'introduzione di forme di incentivazione, per gli agricoltori, a partecipare a sistemi di qualità comunitari e nazionali, nonché di programmi di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari compresi nei sistemi di qualità;
- c) una più rapida diffusione e applicazione nell'agricoltura dell'UE della normativa comunitaria

in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Gli strumenti per il perseguimento di questo obiettivo si identificano sostanzialmente con il sostegno diretto di quegli agricoltori che, adeguandosi alla normativa, sostengono maggiori costi o perdite di reddito nel normale processo produttivo o perché ricorrono a servizi di consulenza aziendale;

- d) una revisione delle norme della programmazione e della gestione per introdurre una limitata semplificazione procedurale nei programmi.

Il Reg. 1783/2003, che modifica quello relativo allo sviluppo rurale, consta di una serie di articoli che, in parte, introducono nuove misure rispetto a quelle previste e, per un'altra parte, modificano alcune delle norme già in vigore. Le nuove misure introdotte concernono:

- *il rispetto degli standards comunitari nel campo dell'ambiente: sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, sicurezza sul lavoro.* Su questi temi il regolamento prevede due diverse misure, la prima destinata a incentivare il rispetto degli standards, nella quale viene previsto un aiuto temporaneo (max 5 anni) e fino a un massimale di 10.000 euro annui per azienda per compensare i costi e/o i mancati redditi dovuti all'applicazione della nuova e più severa normativa comunitaria sulle suddette tematiche. Tale aiuto dovrebbe essere decrescente nel tempo e non riguarda in alcun modo gli investimenti necessari ad affrontare gli adeguamenti ai nuovi standards, investimenti che verrebbero invece sostenuti con la misura specifica per gli investimenti aziendali. E' previsto inoltre un aiuto per l'uso del servizio di consulenza aziendale fino ad un massimo dell'80% del costo del servizio e per un massimale di 1.500 euro di spesa. Inoltre, per consentire la diffusione di tali servizi di consulenza, il nuovo regolamento incentiva l'avvio con una specifica integrazione di una misura già esistente nell'ambito dell'art. 33 del Reg. 1257/99.
- *la qualità alimentare.* Anche in questo caso il regolamento prevede due diverse misure. La prima prevede un sostegno diretto a incentivare gli agricoltori a partecipare, su base volontaria, a programmi comunitari o nazionali riconosciuti, diretti a migliorare la qualità dei prodotti agricoli o dei processi produttivi. In questo caso viene erogato un incentivo annuale (per la durata massima di cinque anni) di importo massimo di 3000 euro. La seconda misura prevede, invece, un sostegno per favorire le iniziative delle associazioni di produttori per l'informazione dei consumatori e la promozione e la pubblicità dei prodotti agricoli ottenuti nell'ambito dei programmi di qualità finanziati con la misura precedente. Più in dettaglio il sostegno alle associazioni viene accordato per azioni che comprendono le fiere, le mostre e la pubblicità attraverso i media, tutte realizzate sul mercato interno. Qui l'incentivo erogabile non può superare il 70% dei costi ammissibili. L'accezione di prodotti di qualità viene identificata con i sistemi qualità definiti nell'ambito dei DOP e IGP (Reg. 2081/92), delle attestazioni di specificità (Reg. 2082/92), dei prodotti biologici (Reg. 2092/91), dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (Reg. 1493/99), nonché di sistemi di qualità nazionali che rispettano determinati requisiti.
- *il sostegno dei partenariati locali (misura introdotta nell'ambito dell'art. 33 del Reg. 1257/99),* che va a integrare le misure destinate alle aree rurali, prevedendo, in particolare, la copertura delle spese di informazione, animazione e gestione di un partenariato simile a quelli costituiti nell'ambito del LEADER. Si tratta di una misura che la Commissione ha previsto per favorire la diffusione dell'approccio LEADER anche nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale del mainstream. Questa innovazione del regolamento prende atto, in sostanza, del fatto che in alcuni paesi l'approccio LEADER ha cominciato a estendersi anche oltre gli stretti confini dell'Iniziativa Comunitaria.

Le misure sugli standard minimi e sulla qualità alimentare ricadrebbero esclusivamente nel-

l'ambito dell'operatività del FEOGA-Garanzia, mentre quella sui partenariati può essere finanziata anche dal FEOGA-Orientamento.

Nel nuovo regolamento la Commissione ha introdotto anche l'opportunità di offrire un sostegno alle imprese, nell'ambito delle misure agro-ambientali, per migliorare il benessere degli animali oltre la normale buona pratica di allevamento. Sempre con riferimento alle misure agro-ambientali è da sottolineare un aumento del tasso di cofinanziamento comunitario del 10% sia nelle zone dell'obiettivo 1 (fino ad un max dell'85%) sia nelle altre aree (fino ad un max del 60%). Mentre in precedenza il cofinanziamento comunitario era fissato ad un determinato livello, in questa modifica si introduce anche un massimale, consentendo quindi agli Stati membri di modulare gli aiuti entro questo tetto massimo. Altre modifiche di ordine minore riguardano le misure per l'insediamento dei giovani agricoltori, la formazione, la forestazione, l'indennità compensativa.

Fatta eccezione per le nuove misure, tuttavia, la portata delle modifiche introdotte appare alquanto limitata. Va notato però che le modifiche introdotte sono notevolmente inferiori a quelle richieste dagli Stati membri nel corso del dibattito che si è sviluppato nel corso dei mesi passati, in molteplici riunioni del Comitato STAR.

Di carattere orizzontale sono le modifiche introdotte nel campo della semplificazione procedurale. Infatti, nel dibattito che ha accompagnato la revisione dei regolamenti, l'esigenza di una semplificazione procedurale è stata segnalata da tutte le delegazioni dei paesi membri ed è stata accompagnata anche da una consistente azione politica di alcune delegazioni sulla stessa Commissione. Ad esempio, va sottolineata la presa di posizione esplicita della Francia, uno dei paesi più influenti nel contesto comunitario, attraverso la presentazione di un documento di proposta. Tale documento è stato condiviso formalmente da gran parte degli altri paesi.

Le principali questioni in tema di semplificazione concernevano sostanzialmente tre aspetti:

1. la modifica dei programmi in itinere. Qui l'esigenza era di una maggiore elasticità nella riprogrammazione e un grado maggiore di autonomia decisionale agli Stati membri, senza la preventiva e formale approvazione della Commissione europea;
2. la gestione del piano finanziario. In questo caso alcuni paesi membri a struttura federale o regionale ponevano fortemente l'esigenza di una gestione finanziaria nazionale, pur in presenza di programmi regionali, che consentisse formalmente compensazioni interne tra programmi e misure, in relazione al grado di avanzamento finanziario;
3. l'introduzione di deroghe nel caso di regimi di aiuto di trascurabile entità finanziaria (con l'estensione del cosiddetto regime *de minimis* anche nel caso dell'agricoltura).

A fronte di queste esigenze, la risposta della Commissione si è rivelata, per così dire, piuttosto tiepida, talché le modifiche regolamentari introdotte non consentono di affermare che vi sia stata una netta inversione di tendenza sul tema della semplificazione procedurale. La forte resistenza manifestata dalla Commissione è stata giustificata formalmente dalla necessità di non alterare in modo sostanziale le regole del gioco nel momento in cui l'attuazione dei programmi era già in corso, alterazione che avrebbe costretto i vari paesi membri e le regioni ad una revisione troppo pervasiva degli interventi già approvati.

La nuova strategia che emerge dalla revisione a medio termine delle politiche di sviluppo rurale tende a mettere a disposizione delle Regioni nuovi strumenti che possano arricchire la programmazione in corso del Piano di sviluppo rurale (in quanto si tratta quasi esclusivamente di misure finanziabili a titolo del FEOGA-Garanzia), nonché quella che caratterizzerà il periodo 2007-2013. Tuttavia, va sottolineato che, nella definizione della strategia di intervento regionale per i prossimi anni (2004-2006), il processo di revisione descritto pone anche i seguenti vincoli rilevanti:

- la dotazione di risorse finanziarie che scaturirà dalla modulazione appare largamente inadegua-

ta e comunque insufficiente a fronte delle necessità di un potenziamento effettivo dei piani di sviluppo rurale;

- il mantenimento delle nuove risorse nell'ambito del FEOGA-Garanzia rende praticamente impossibile una loro utilizzazione sinergica con gli altri Fondi strutturali nell'ambito del POR e quindi ne riduce l'impatto potenziale. L'utilizzazione delle risorse finanziarie che provengono dalla modulazione dinamica appare particolarmente penalizzante proprio per le regioni con maggiori problemi di sviluppo (obiettivo 1). Ciò perché in queste regioni gran parte delle misure per lo sviluppo rurale rientrano nella programmazione del FEOGA-Orientamento. Ciò implica che le risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale possono contribuire a finanziare solo quattro delle 22 misure del Regolamento 1257/99, mentre nelle altre regioni la possibilità di scelta delle priorità di intervento è la più ampia possibile. Ciò implica anche che l'impalcatura costruita a Berlino per la programmazione dello sviluppo rurale mal si adatta al potenziamento del secondo pilastro della PAC. Questa considerazione ha trovato concordi diversi paesi europei che, come il nostro, attribuiscono una forte rilevanza alle regioni dell'obiettivo 1: Spagna, Portogallo, Germania. Queste regioni hanno richiesto esplicitamente un adattamento del meccanismo di programmazione per ovviare alla ingiustificata discriminazione nei confronti delle regioni più deboli. Ciò nella convinzione che un potenziamento del secondo pilastro è possibile solo se ammette l'utilizzazione di tutti gli strumenti di intervento previsti dal regolamento. Su tale punto la posizione della Commissione è stata sempre in linea con il mantenimento dello status quo;
- le nuove risorse provenienti dalla modulazione possono essere utilizzate anche, in linea di principio, per aumentare il tasso di cofinanziamento comunitario. In particolare ciò è vero per le misure agro-ambientali. Inoltre le stesse risorse possono essere utilizzate per le altre due opzioni: finanziare le nuove misure oppure aumentare la dotazione finanziaria delle misure esistenti e/o finanziare un numero maggiore di beneficiari. In questi casi, infatti, alla quota comunitaria si dovrebbe aggiungere anche quella nazionale nei limiti previsti dalla programmazione nelle diverse regioni. Da questo punto di vista la posizione di diversi paesi, in un momento di acuta difficoltà della finanza pubblica, è quella di evitare che il potenziamento del secondo pilastro si traduca in un aggravio finanziario per il bilancio nazionale;
- l'inserimento nel Piano di sviluppo rurale delle nuove misure di incentivazione della qualità e dell'adeguamento alla normativa comunitaria in materia di ambiente, igiene e benessere animale e sicurezza sul lavoro appare oltremodo difficile in Italia, in uno scenario in cui le risorse a favore dello sviluppo rurale non aumentano in modo significativo, quale è quello che si delinea nei prossimi anni. Né appare realistico ridurre le dotazioni attuali delle misure già esistenti nel PSR a favore delle nuove misure, in quanto tali dotazioni risultano quasi totalmente impegnate a fronte delle numerose domande pervenute per il periodo 2000-2006;
- la proposta di RMT sottovaluta l'esigenza di rivedere sostanzialmente il Reg. 1257/99 per ciò che riguarda le misure di diversificazione produttiva e dei servizi, comprese nell'art. 33 dello stesso regolamento. Ciò riduce la portata innovativa dei richiami al concetto di multifunzionalità, che pure ispira la visione dell'agricoltura europea. Scarsa attenzione è assegnata all'esigenza di ampliare la portata delle misure comprese nell'articolo 33, includendo ad esempio una attenzione verso l'incentivazione delle energie alternative, della ricerca, dell'assistenza tecnica alle imprese, dell'assistenza tecnica ai programmi di sviluppo rurale. Su questa posizione sono stati concordi diversi importanti paesi, quali la Germania, il Regno Unito e l'Austria;
- infine, la revisione dei regolamenti sullo sviluppo rurale non ha promosso in modo significativo quel processo di semplificazione procedurale che, sia pure parzialmente, era stato avviato da Agenda 2000, lasciando così inalterate le problematiche evidenziate in precedenza.

11.3 Le prospettive finanziarie 2007-2013: quali implicazioni per lo sviluppo rurale?

11.3.1 *Le sfide future connesse al bilancio UE*

Nello scorso febbraio la Commissione Europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo la propria proposta sul futuro bilancio UE. Si tratta di uno dei momenti più significativi della vita della nuova Unione. Infatti, negli ultimi anni l'economia dei 15 paesi membri ha mostrato diversi segnali di sofferenza: tassi di crescita contenuti, tassi di disoccupazione ancora relativamente alti, crescenti deficit del bilancio pubblico. Tutto ciò segnala problemi evidenti di competitività dell'area comunitaria, soprattutto se si fa il confronto con l'economia degli altri paesi industrializzati, in particolare con gli USA. Consapevoli della necessità di agire con determinazione e in modo comune, i 15 paesi UE si sono dati, quattro anni fa a Lisbona, una strategia per rendere l'economia europea più dinamica e competitiva entro il 2010. Gli obiettivi di Lisbona sono piuttosto ambiziosi: una crescita economica del 3% annuo, la creazione di piena occupazione con posti di lavoro di qualità, un tasso di attività complessivo del 70% (60% per le donne). Tra le priorità di intervento individuate a Lisbona spiccano la società dell'informazione, la ricerca e l'innovazione, le infrastrutture, le telecomunicazioni, l'efficienza dei servizi finanziari, lo sviluppo sostenibile.

La strategia di Lisbona, proprio per gli ambiziosi obiettivi posti dai 15, richiede non solo un forte coordinamento di politiche economiche, ma anche un impegno finanziario coerente. Per questo motivo la presentazione del nuovo bilancio UE, che riguarda il periodo 2007-2013 (un periodo sufficientemente lungo per affrontare i principali nodi strutturali), è forse uno dei momenti cruciali per verificare quanto l'UE persegua concretamente gli impegni assunti a Lisbona. Dopo Lisbona, tuttavia, lo scenario si è ulteriormente complicato per l'ampliamento a 10 nuovi paesi. Anche il processo di ampliamento comporta per l'UE dei costi: i nuovi paesi aderenti manifestano forti esigenze di potenziamento infrastrutturale, di formazione, di sostegno alle imprese, ecc.. Questi scenari hanno spinto la Commissione Europea a proporre un bilancio fondato sull'assunzione di un ammontare di risorse proprie che può raggiungere l'1,24% del Prodotto Interno Lordo. In realtà, questo è considerato un tetto massimo di spesa, in quanto il bilancio, al netto di un margine di manovra dello 0,10%, è costruito su un tetto effettivo dell'1,14%.

In sostanza, si tratta di 146,4 miliardi di euro annui, con i quali finanziare il complesso delle politiche comunitarie. Questa cifra tiene conto, oltre che dei costi necessari a realizzare la strategia di Lisbona e l'ampliamento ai 10 nuovi paesi membri, dell'esigenza di mantenere, sia pure in forma decrescente, un adeguato sostegno all'agricoltura europea. Questa decisione, lo ricordiamo, è stata ratificata nell'ambito del Consiglio Europeo di Bruxelles (dicembre 2003), in cui tutti i paesi hanno raggiunto un accordo sulla riforma della PAC. Infine, il nuovo bilancio UE tiene conto anche dell'ingresso di altri due nuovi paesi, Bulgaria e Romania, la cui piena adesione avverrà nel corso del periodo 2007-2013.

11.3.2 *Il dibattito tra i vari attori sulla dimensione del bilancio*

Come si può immaginare, pertanto, la posta in gioco non è irrilevante per il futuro delle politiche comunitarie. La proposta di bilancio 2007-2013 è stata preceduta e accompagnata da un intenso e acceso dibattito. In un documento pubblicato nell'estate 2003 (Rapporto Sapir), un gruppo di studio indipendente sostiene la necessità di rivedere radicalmente l'articolazione interna del bilancio UE e di ridimensionare notevolmente sia la spesa agricola, sia quella legata alla politica di coesione (Fondi Strutturali). Si tratta di un documento per molti versi criticabile, che ha suscitato molte reazioni polemiche. Tra gli aspetti più discutibili vi è la proposta di spostare il fulcro delle politiche di coesione dalle Regioni agli Stati, ricorrendo al PIL pro capite nazionale come criterio di ammissibilità ter-

ritoriale al sostegno comunitario. Ciò comporta, in pratica, l'esclusione di tutti quegli Stati con un alto livello di reddito medio, indipendentemente dall'esistenza di disparità interne tra regioni, come è il caso del nostro paese (che presenta un reddito pro-capite complessivo superiore alla media comunitaria, ma anche un'ampia area - il Mezzogiorno - con redditi pro-capite regionali più bassi della media UE). In questo scenario paesi fortemente contribuenti netti al bilancio UE come Germania o Italia si troverebbero penalizzate: infatti non riceverebbero alcun sostegno dalle politiche di coesione e, quindi, dovrebbero puntare, per le regioni più deboli (i Lander dell'Est o il Mezzogiorno), esclusivamente su politiche finanziate con risorse nazionali. La maggiore implicazione della proposta Sapir è pertanto una vera e propria ri-nazionalizzazione della politica di coesione.

Ma la bordata più pericolosa per la nuova proposta di bilancio proviene, nel dicembre 2003, dal gruppo dei sei paesi contribuenti netti al budget dell'Unione (Germania, Francia, Regno Unito, Austria, Olanda e Svezia). Con un notevole tempismo, ancora prima che la proposta di bilancio sia formalmente presentata dalla Commissione Europea, essi inviano al Presidente della stessa una richiesta formale di fissare il tetto massimo delle spese di bilancio per il periodo 2007-2013 intorno al suo livello attuale, cioè l'1% del PIL. Anche la Danimarca, successivamente, manifesta forti dubbi sulla proposta di bilancio. Queste posizioni sono state ribadite in diverse occasioni dal "gruppo dei sei", anche più di recente. Dietro queste posizioni vi sono varie motivazioni, ma la più importante è quella di tagliare la spesa pubblica per ridurre i deficit di bilancio nazionale. In ogni caso, la bocciatura che ne deriva del nuovo bilancio UE rischia di creare una situazione di forte stallo. La Commissione Europea, dal canto suo, difende in modo compatto la proposta di bilancio 2007-2013. Anche nel recente Forum sulla Coesione, tenuto a Bruxelles il 10-11 maggio, il nuovo Commissario alle politiche regionali Barrot ha confermato questa posizione. Similmente, una posizione favorevole alla proposta di bilancio è stata espressa, oltre che dall'Italia, anche da tutti i paesi che beneficiano fortemente del Fondo di Coesione (Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia) e da tutti i nuovi paesi membri, nonché da un folto gruppo di regioni europee (il cosiddetto gruppo di Oviedo) che verrebbero fortemente penalizzate, nella ripartizione futura del sostegno comunitario, dall'ingresso dei nuovi paesi. Forti contrasti, peraltro, esistono all'interno dello stesso "gruppo dei sei" tra governi nazionali ed enti locali, questi ultimi fortemente preoccupati delle minori risorse che verrebbero loro trasferite in caso passasse la posizione sostenuta dai loro governi³.

11.3.3 Le implicazioni del dibattito sul bilancio UE

Se per superare l'*empasse* in cui si trova attualmente la discussione sul bilancio UE, fosse necessario un eventuale taglio di spese, sorge evidentemente il problema di quali rubriche di bilancio ridurre. A questo riguardo lo scenario più probabile sembra essere una forte decurtazione delle spese per le politiche di coesione, lo sviluppo rurale, gli aiuti esterni, senza contare una qualche ripercussione sulla seconda fase dell'ampliamento ad Est. E' la stessa Commissione Europea a sottolineare queste implicazioni nel documento che accompagna la proposta di bilancio 2007-2013. Per ciò che riguarda in particolare l'agricoltura, l'impatto negativo si potrebbe ripercuotere non tanto sul primo pilastro della PAC (aiuti diretti e spese di mercato), che rimane comunque garantito dall'accordo raggiunto con la riforma a medio termine, quanto sul secondo pilastro, ossia lo sviluppo rurale. Si rammenta, infatti, che il mantenimento della spesa agricola fino al 2013 secondo una progressione minima dell'1% annuo riguarda solo la componente di sostegno dei mercati e gli aiuti diretti, ma non lo sviluppo rurale. Inoltre, gli eventuali tagli potrebbero colpire lo sviluppo rurale non solo direttamen-

³ E' appunto il caso delle diverse posizioni espresse da tutti i Lander orientali in Germania e dagli stessi governi locali in Inghilterra e Galles.

te, ma anche attraverso la riduzione di quella quota di aiuti strutturali alle aree rurali che possono potenzialmente passare attraverso i Fondi strutturali (ad esempio le infrastrutture, i servizi, il turismo rurale e le reti di comunicazioni finanziati con il Fondo europeo di sviluppo regionale). Va infatti affermandosi sempre di più, all'interno delle proposte sulle future politiche di coesione, le priorità per le aree urbane, le grandi infrastrutture, la ricerca e sviluppo per le imprese industriali, ecc.. Qualora non passasse la attuale proposta di bilancio, con i conseguenti tagli di risorse, queste priorità delle politiche di coesione potrebbero assumere ovviamente un peso maggiore, a danno del sostegno alle azioni di sviluppo rurale.

La proposta attuale della Commissione assegna alla rubrica sviluppo rurale circa 89 miliardi di euro per tutto il periodo 2007-2013. Ciò rappresenta un incremento sostanziale rispetto a quanto previsto da Agenda 2000 per il periodo 2000-2006: infatti, il finanziamento comunitario complessivo, proveniente sia dalla Sezione Garanzia che da quella Orientamento del FEOGA, era di 45 miliardi di euro. E' chiaro che tale aumento corrisponde all'esigenza di mantenere un livello di sostegno pressoché inalterato nei 15 paesi e di fornire un adeguato sostegno allo sviluppo rurale nei 10 nuovi paesi membri. Tuttavia, questo incremento si regge unicamente sull'ipotesi che la proposta della Commissione, basata sul tetto effettivo dell'1,14% del PIL, prevalga durante il negoziato e vinca le resistenze del "gruppo dei sei".

11.4 La riforma delle politiche di coesione e le implicazioni per lo sviluppo rurale

A seguito di un lungo processo di elaborazione e discussione, che culmina nel luglio 2004 con la proposta del nuovo regolamento generale sui Fondi strutturali⁴, la Commissione Europea esplicita il disegno di riforma di tutto quel complesso di interventi che rientra nelle politiche di coesione. In questo processo, come si è già anticipato, rientra anche tutto il dibattito che è seguito alla presentazione del terzo Rapporto sulla coesione e al Forum sulla coesione europea (tenutosi a Bruxelles nel maggio 2004). Il dibattito sulle future politiche di coesione ruota fundamentalmente attorno a quattro temi principali:

1. l'allargamento dell'Unione e l'impatto che ciò produce in termini di allocazione finanziaria delle risorse destinate alla coesione, fermo restando che rimangono all'interno dell'UE a 15 ancora profonde differenze in termini economici e sociali, che non possono essere trascurate nella impostazione delle nuove politiche comunitarie;
2. la necessità di procedere ulteriormente lungo la strada della semplificazione degli strumenti e delle procedure, già intrapresa da Agenda 2000;
3. la opportunità di concentrare ulteriormente le risorse finanziarie per la coesione verso quei paesi e/o regioni più bisognosi di sostegno strutturale. Tale questione si collega fortemente con quella posizione, esaminata precedentemente, incentrata sulla ri-nazionalizzazione delle politiche di coesione, sostenuta fortemente dal cosiddetto "gruppo dei sei" e non condivisa da un ampio fronte di attori istituzionali;
4. il rafforzamento del principio del decentramento delle politiche di coesione verso le regioni e le collettività locali, questione avvertita non solo con riferimento ai 15 paesi, ma anche ai nuovi Stati membri.

Conseguentemente, il disegno di riforma si riflette in primo luogo su una revisione degli obiettivi prioritari degli strumenti finanziari (i singoli Fondi) e della allocazione delle risorse tra gli

⁴ *Proposta di Regolamento del Consiglio concernente disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione, Bruxelles, COM (2004) 492 final.*

obiettivi prioritari e, all'interno di ciascun obiettivo, tra i territori beneficiari del sostegno comunitario. La trasformazione degli obiettivi e dei Fondi è notevole, come appare nella figura 11.1, infatti:

- le regioni a più basso livello di sviluppo vengono ora comprese in un nuovo obiettivo "Convergenza" che rappresenta la prima priorità della politica di coesione comunitaria. Tale obiettivo, che va a sostituire l'attuale obiettivo 1, comprende anche i paesi interessati al Fondo di coesione e tutte quelle regioni che usciranno dall'attuale obiettivo 1 per un mero "effetto statistico"⁵. Pertanto, oltre ai classici strumenti finanziari (FESR e FSE), si aggiunge anche il Fondo di Coesione;
- le regioni che non possono rientrare nell'obiettivo "Convergenza" saranno comprese nell'ambito di un nuovo obiettivo "Competitività e Occupazione". In buona sostanza, rientreranno in questo obiettivo tutti quei territori che non possono identificarsi con le condizioni dell'obiettivo "Convergenza", incluse quelle regioni che usciranno dall'obiettivo 1 per un effettiva crescita del PIL pro-capite e che per tale motivo beneficeranno di un regime di sostegno transitorio ad hoc. Scompare, quindi, qualsiasi criterio di zonizzazione destinato ad individuare territori specifici di livello inferiore a quello regionale (NUTS II), come quelli adottati nel caso dell'attuale obiettivo 2 per le diverse tipologie di aree (industriali, rurali, ecc.). Per l'obiettivo "Competitività e Occupazione" i Fondi interessati sono FESR e FSE;
- tutti i territori potranno beneficiare, infine, del sostegno comunitario per un obiettivo di tipo "orizzontale" come la cooperazione territoriale, intesa nella triplice accezione di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Tale obiettivo si identifica con interventi analoghi a quelli previsti dalla attuale iniziativa comunitaria INTERREG, finanziata esclusivamente dal FESR, che diviene ora uno strumento fondamentale del mainstream comunitario⁶.

Figura 11.1 - Riforma dei Fondi strutturali: come cambiano gli obiettivi e i Fondi

Situazione attuale (2000-2006)		Situazione futura (2007-2013)	
Fondi Coesione	Paesi PIL/ab. <90% UE	Fondo Coesione, FESR, FSE	Paesi RNL/ab. <90% UE (paesi della coesione) Regioni con PIL/ab. <75% UE Regioni ex ob.1 "phasing out per effetto statistico" Regioni ultraperiferiche
4 fondi strutturali	Obiettivo 1 - Regioni ritardo di sviluppo (PIL/ab. <75% UE)	1) Obiettivo Convergenza	
FESR, FSE	Obiettivo 2 - Zone di riconversione economica e sociale	2) Obiettivo Competitività regionale e occupazione	Paesi PIL/ab. >90% UE Regioni con PIL/ab. >75% UE Regioni ex ob.1 "phasing in per effetto crescita"
FSE	Obiettivo 3 - Risorse umane	FESR, FSE	
FESR	INTERREG III	3) Obiettivo cooperazione territoriale	
		FESR	Tutti i territori UE

⁵ Vale a dire tutte quelle regioni che risulteranno al di sopra del 75% della media del PIL pro-capite comunitario in quanto la media stessa si riduce per effetto dell'ingresso dei nuovi paesi membri, caratterizzati da valori notevolmente più bassi dell'attuale UE-15.

⁶ Sempre nell'ottica della semplificazione, nonché dell'estensione degli approcci innovativi a territori più vasti, va segnalato che anche le altre tre iniziative comunitarie (URBAN, EQUAL e LEADER) verranno incorporate nel mainstream della programmazione più generale degli interventi regionali.

Il disegno organizzativo che scaturisce da questa nuova configurazione ha anche diversi riflessi sulle politiche di sviluppo rurale. In particolare, è soprattutto il tema della semplificazione che domina nel disegno di riforma, con effetti pratici sul quadro giuridico che vedremo più in dettaglio nel paragrafo successivo.

Qui appare necessario evidenziare quella che è l'implicazione più rilevante della configurazione fin qui descritta: l'esclusione dello sviluppo rurale dal quadro dei nuovi Fondi strutturali, sotto il profilo degli strumenti finanziari. Infatti, dallo schema della figura 11.2 appare chiara l'eliminazione di uno strumento analogo al FEOGA-Orientamento, che, come vedremo tra breve, viene assorbito dal nuovo Fondo per lo sviluppo rurale. Il nuovo Fondo avrà la specifica missione di sostenere tutti gli interventi strutturali e per lo sviluppo rurale, ma fuori dal quadro giuridico dei Fondi strutturali e delle politiche di coesione. Ciò ha alcune importanti conseguenze, come vedremo, sul funzionamento stesso delle politiche di sviluppo rurale e sul loro legame con le politiche di coesione.

Ciò comunque non implica che le nuove politiche di coesione non possano potenzialmente interessare anche le aree rurali, per diversi motivi, fra i quali vale qui la pena di menzionare i seguenti:

- innanzitutto, perché all'interno delle regioni incluse nel nuovo obiettivo "Convergenza" il peso delle aree rurali (in termini di superficie e popolazione attiva impegnate) è spesso molto rilevante, specialmente nei nuovi Stati membri;
- in secondo luogo, perché nell'allocazione futura dei fondi per l'obiettivo "Competitività e occupazione" tra le regioni viene enfatizzato il ruolo di criteri territoriali, quali la presenza di handicap geografici (zone di montagna, zone a bassa densità di popolazione, zone rurali, ecc.);
- in terzo luogo, perché tra le priorità della cooperazione territoriale viene posto in risalto il bisogno di trovare soluzioni a problemi comuni anche sul tema dello sviluppo rurale;
- infine, il nuovo regolamento generale dichiara espressamente che le politiche di coesione interverranno anche "... a sostegno dell'abbandono delle attività tradizionali verso una diversificazione dell'economia rurale e delle zone dipendenti dalla pesca".

In realtà, come già sottolineato in precedenza, il sostegno effettivo da parte delle politiche di coesione dipenderà non solo dalle scelte prioritarie che ciascuna regione compirà nei propri programmi operativi, ma anche e soprattutto dall'ammontare di risorse complessive che verrà destinato alle stesse politiche a conclusione del negoziato sul bilancio comunitario.

In termini di allocazione delle risorse finanziarie, il nuovo regolamento generale prevede una distribuzione all'interno di ciascun obiettivo che viene riassunta nella figura 11.2. La concentrazione finanziaria e territoriale delle risorse della coesione è assicurata soprattutto nelle regioni appartenenti all'obiettivo "Convergenza", anche se occorre tener conto che questo obiettivo, a differenza della situazione attuale, includerà anche le risorse del Fondo di Coesione. In realtà, a ben guardare, la concentrazione sull'obiettivo "Convergenza" a livello comunitario è maggiore che in Agenda 2000: se consideriamo le regioni a ritardo di sviluppo e il phasing-out statistico, si raggiunge una quota di risorse, pari a poco più del 75%, più alta di quella che attualmente assorbe la programmazione dell'obiettivo 1 (69,7%). Viceversa, più ridotta è la quota assegnata al secondo obiettivo, che di fatto assorbe gli attuali obiettivi 2 e 3, perché questi due obiettivi insieme rappresentano circa il 24% della programmazione 2000-2006 (contro il 17% dell'obiettivo "Competitività e occupazione"). Significativo è infine il vero e proprio balzo in avanti compiuto dalla cooperazione che passa dagli attuali 4,9 miliardi ai 13,2 miliardi di euro del futuro periodo di programmazione⁷, con una allocazione interna che distribuisce equamente i fondi tra la cooperazione transfrontaliera e la transnazionale.

⁷ Questo importo tuttavia include anche quei fondi stanziati per finanziare la cooperazione transfrontaliera con il nuovo strumento di prossimità e lo strumento di pre-adesione

Figura 11.2 - Riforma dei fondi strutturali: le risorse finanziarie per la politica di coesione 2007-2013

Allocazione risorse per obiettivi		Allocazione risorse in ogni obiettivo	
1) Obiettivo Convergenza	263,9 meuro (78,54%)	Paesi RNL/ab. <90% UE ("paesi della coesione")	23,86%
		Regioni con PIL/ab. <75% UE	67,34%
		Regioni ex ob.1 "phasing out per effetto statistico"	8,38%
		Regioni ultraperiferiche	0,42%
2) Obiettivo Competitività regionale e occupazione	57,9 meuro (17,22%)	Paesi PIL/ab. >90% UE	{ 83,44%
		Regioni con PIL/ab. >75% UE	
		Regioni ex ob.1 "phasing in per effetto crescita"	15,56%
3) Obiettivo Cooperazione territoriale	13,2 meuro (3,94%)	Transfrontaliera	47,73%
		Transnazionale	47,73%
		Reti e scambi di esperienze	4,54%

11.5 Le future politiche di sviluppo rurale

La revisione del quadro giuridico e degli strumenti di intervento che è stata condotta con la RMT, pur in presenza di novità rilevanti introdotte nella struttura portante delle politiche di sviluppo rurale, non poteva che lasciare insoddisfatti quanti auspicavano un'azione più decisa da parte della Commissione. Le ragioni di tale insoddisfazione sono state già descritte in precedenza. In realtà la Commissione, come ha più volte sostenuto nel corso del negoziato sulla RMT, non ha inteso promuovere una revisione più profonda per non alterare in modo significativo le regole del gioco in itinere e pregiudicare in questo modo l'efficienza di una macchina in piena corsa. Nuove regole, infatti, avrebbero richiesto, secondo la posizione della Commissione, nuovi adattamenti della struttura tecnico-amministrativa e quindi avrebbero comportato inevitabili ritardi attuativi.

Ma l'esigenza di una riflessione su come orientare le politiche di sviluppo rurale del futuro non è stata del tutto accantonata. La Conferenza di Salisburgo è stata il luogo per compiere appunto questa operazione. Immaginata come una seconda Cork e annunciata come un'occasione per rivedere profondamente l'impianto del secondo pilastro, la Conferenza di Salisburgo è stata strutturata in varie sessioni tematiche con lo scopo di approfondire non solo procedure e strumenti, ma anche obiettivi e strategie future.

Le maggiori novità che sono emerse dalla Conferenza, sono state recepite nel disegno di riforma del nuovo regolamento. Esse concernono tre questioni fondamentali:

- la semplificazione del quadro programmatico e finanziario;
- la concentrazione su strategie e obiettivi prioritari (approccio strategico);
- il mainstreaming del programma LEADER.

11.5.1 La semplificazione del quadro programmatico e finanziario

Questo è stato forse il tema dominante della Conferenza e, anche successivamente, è divenuto il *leit-motiv* di tutta l'impostazione della nuova riforma dello sviluppo rurale. L'esigenza di una semplificazione era oltremodo giustificata: una politica che per finanziare le stesse tipologie di intervento usa due diversi strumenti finanziari (FEOGA-Garanzia e FEOGA-Orientamento), a seconda del territorio interessato, che funzionano diversamente in termini di programmazione e gestione, non può che generare confusione, mancanza di coerenza e poca trasparenza presso la popolazione dell'Unione. A questo si aggiungano inoltre altri importanti elementi critici nell'impianto dello sviluppo rurale, quali:

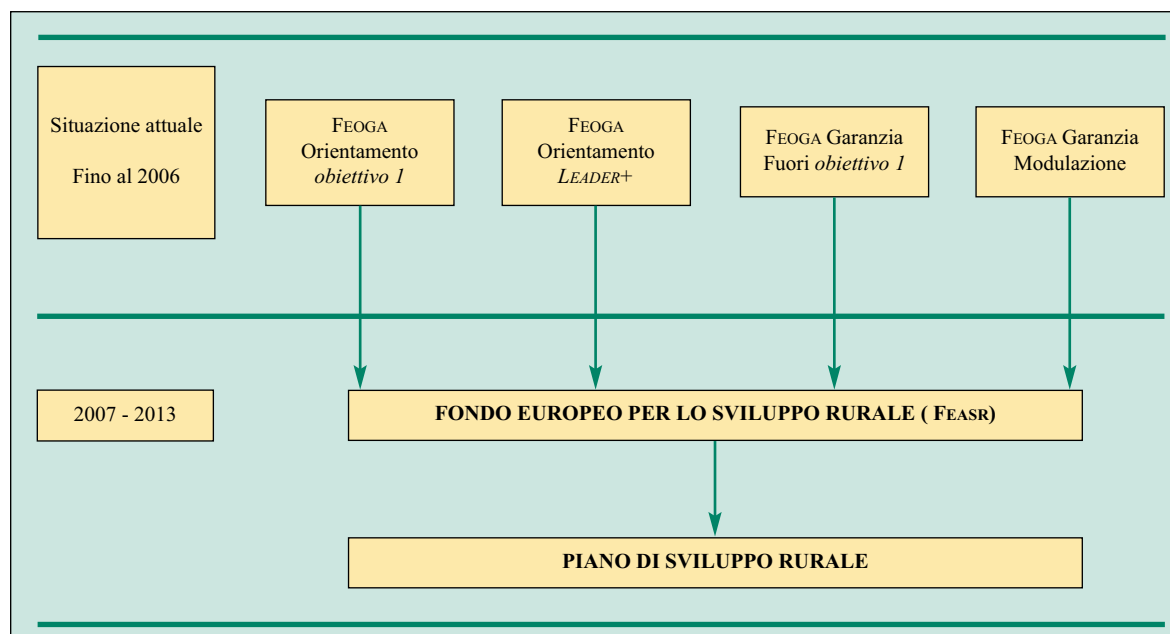
- la diversità e la scarsa comunicazione, soprattutto per quella parte di politiche di sviluppo rurale finanziate dal FEOGA-Garanzia, con il resto delle politiche regionali di coesione;
- la presenza di un programma potenzialmente innovativo e sperimentale, il LEADER, con una sua propria autonomia ma spesso sottovalutato se non addirittura relegato in secondo piano per la scarsa dimensione finanziaria;
- l'impossibilità di applicare integralmente il meccanismo della modulazione come travaso di risorse dal primo al secondo pilastro nelle regioni dell'obiettivo 1, in quanto tale meccanismo rimane tutto all'interno del FEOGA- Garanzia.

L'insieme di questi elementi critici rendeva non più procrastinabile una semplificazione delle modalità di funzionamento delle politiche di sviluppo rurale. Di qui l'introduzione di un unico Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che tra l'altro era già emersa dalle conclusioni della Conferenza di Cork, ma non recepita da Agenda 2000. La creazione del FEASR fa parte di un progetto più complessivo di riforma degli strumenti finanziari di intervento nell'agricoltura europea, progetto che è stato presentato nel quadro del nuovo regolamento relativo al finanziamento della politica agricola comune, contemporaneo al regolamento sullo sviluppo rurale. Questo progetto di riforma vede la creazione, accanto al FEASR, anche del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) destinato a finanziare esclusivamente le spese relative alla PAC. Al nuovo FEASR verrebbero trasferite le risorse e le missioni affidate in precedenza per lo sviluppo rurale sia alla Sezione Garanzia (che finanzia attualmente i PSR e la modulazione) sia a quella Orientamento (che finanzia i POR dell'Obiettivo 1 e il LEADER) (figura 11.3). Questo Fondo continuerebbe a finanziare programmi pluriennali (la durata è di sette anni) assimilando in parte regole dei Fondi strutturali (quella dell'n+2), in parte regole del Garanzia (impegni a favore dell'organismo pagatore nazionale o regionali e chiusura annuale dei conti). Il Fondo diviene ora l'unico strumento di finanziamento del nuovo Programma di sviluppo rurale, tanto nelle regioni a ritardo di sviluppo che in tutte le altre. Questa logica risponde al principio di "un fondo, un solo programma", che ha permeato non solo il progetto attuale di riforma dello sviluppo rurale, ma anche quella dei Fondi strutturali. Pur non trascurando le indubbe ricadute in termini di maggiore efficienza e trasparenza di gestione delle politiche, ciò ha anche rilevanti implicazioni negative che esamineremo più avanti.

11.5.2 L'approccio strategico alla programmazione comunitaria

Il secondo aspetto innovativo della riforma è il passaggio ad una programmazione di tipo strategico. La programmazione 2000-2006 è stata attuata, infatti, con programmi che si spingono ad un livello di dettaglio molto alto, certamente maggiore di quanto venga fatto con i programmi finanziati dai Fondi strutturali. Ciò porta indubbiamente ad irrigidire non solo la programmazione ma anche e soprattutto la gestione e il necessario adattamento delle politiche in corso d'opera.

Figura 11.3 - Il nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale



Di qui l'introduzione di un approccio basato su un maggiore contenuto strategico, che nell'impianto del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale si sostanzia in queste componenti:

- la prima componente dell'approccio strategico si identifica con un focus su un *numero limitato di obiettivi prioritari*, che dovrebbero rappresentare gli assi portanti dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale (competitività del settore agricolo e forestale; gestione del territorio; diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle zone rurali). Tali obiettivi prioritari si identificano di fatto con le principali "anime" delle politiche di sviluppo rurale così come si sono sedimentate nel corso di questi ultimi vent'anni. L'esperienza, tuttavia, ha dimostrato che le strategie formulate nei vari Stati membri hanno condotto a programmi fortemente sbilanciati o sugli obiettivi ambientali o su quelli di modernizzazione pura del settore agricolo. Certamente gli obiettivi di sviluppo territoriale sono stati tra i più sacrificati nella stragrande maggioranza dei programmi. Per tale motivo il progetto di riforma prevede che a ciascun obiettivo prioritario venga assegnata una dotazione minima, che va dal 15% per la modernizzazione dell'agricoltura e delle foreste o per la diversificazione dell'economia rurale, al 25% per la gestione del territorio;
- la seconda componente dell'approccio strategico è rappresentata da un *sistema di programmazione* che prevede la formulazione della strategia di intervento dal livello comunitario, attraverso l'elaborazione di Orientamenti Strategici Comunitari (approvati dal Consiglio), a quello nazionale (attraverso il Piano Strategico Nazionale) e, infine, a quello regionale (attraverso il programma di sviluppo rurale) (figura 11.4). Al riguardo il regolamento lascia a ciascuno Stato membro il livello territoriale più opportuno per la definizione del programma di sviluppo rurale, che sia nazionale o regionale. Gli orientamenti comunitari verrebbero approvati dal Consiglio su proposta della Commissione, mentre il programma di sviluppo rurale dalla Commissione con apposita Decisione. Di fatto, in un sistema di questo tipo la vera novità è rappresentata dal Piano Strategico Nazionale (PSN), che dovrebbe rappresentare lo strumento per garantire, da un lato, la coerenza di tipo verticale tra orientamenti comunitari e PSR (nazionali o regionali che siano) e, dall'altro, la coerenza orizzontale e il coordinamento tra PSR, specialmente in quei paesi a forte decentramento regionale. Nel nuovo sistema di programmazio-

ne il PSN costituisce lo strumento per identificare priorità tematiche e territoriali, definire obiettivi quantificabili e indicatori per monitorarne e valutarne il raggiungimento. E' nel PSN, infine, che il progetto di riforma vede il luogo per coordinare lo sviluppo rurale con la PAC e le politiche di coesione. In sintesi, nel nuovo sistema di programmazione il ruolo del PSN assume una importanza cruciale. Ma guardando alla configurazione istituzionale e amministrativa dei vari Stati membri, è nei paesi a più forte decentramento regionale che il PSN può potenzialmente svolgere il ruolo più rilevante, mentre perde di importanza in tutti quei paesi con una programmazione ancora centrata sul livello nazionale. In questi ultimi paesi l'esistenza di un programma nazionale di sviluppo rurale farebbe inevitabilmente ridimensionare il ruolo del PSN;

- la terza componente dell'approccio strategico si identifica con *una più chiara distinzione di ruoli tra Commissione e Stati membri*, nel senso che la Commissione si riserva il ruolo di intervenire maggiormente nella definizione della strategia generale fissando i principali obiettivi strategici, un minimo di bilanciamento tra essi e un set di indicatori per monitorare e valutare il raggiungimento degli obiettivi stessi. Di converso gli Stati membri hanno una certa flessibilità nel dosare l'importanza degli assi strategici, nel definire maggiormente le strategie di intervento e le modalità con cui attuarle attraverso il PSN, nel modulare più liberamente il peso finanziario delle misure all'interno degli assi prioritari e, infine, nello scegliere con minori vincoli come applicare le misure di intervento. Infatti, dal progetto di riforma sembra emergere una maggiore semplificazione nelle condizioni di applicazione delle varie misure di intervento, che appaiono definite in modo generale nel regolamento per lasciare agli Stati membri una maggiore libertà e flessibilità nella scelta delle modalità di attuazione;
- infine, la quarta componente dell'approccio strategico si identifica con un *rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione* per verificare annualmente i progressi dei programmi di sviluppo rurale. Tale rafforzamento è sicuramente una condizione imprescindibile per allentare, da parte della Commissione e sicuramente anche degli Stati nazionali, il loro ruolo e la loro presenza nella fase di definizione e gestione operativa delle misure di intervento. Le principali novità in questo campo concernono l'introduzione di un rapporto annuale di sintesi nazionale sull'esecuzione dei programmi e la nozione di valutazione annuale in itinere. Finora, infatti, il concetto di valutazione in itinere era stato riferito ad una attività che veniva intrapresa a metà del percorso di ciascun programma, che tutt'al più veniva aggiornata negli anni successivi a quello intermedio. Con questo progetto di riforma la valutazione in itinere sembra essere concepita come un'attività ordinaria da effettuarsi annualmente, indipendentemente dallo stadio di realizzazione in cui si trovano gli interventi.

11.5.3 Il mainstreaming del programma LEADER

Anche sulla scorta della valutazione ex-post del LEADER II, si è sviluppata in Europa una intensa discussione, nel corso del 2004, su quali contenuti e forme dovesse assumere in futuro l'approccio LEADER. Le conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo sono al riguardo sufficientemente chiare, in quanto ribadiscono l'importanza, per le future politiche di sviluppo rurale, di mantenere un saldo ancoraggio ad un metodo partecipativo, basato sulla costruzione di partenariati locali e con una logica intersettoriale. Di conseguenza, anche sotto la spinta forte di una piccola lobby creata proprio grazie alla diffusione del LEADER in Europa negli ultimi dieci anni, appare piuttosto evidente la scelta politica di mantenere un metodo di intervento nelle aree rurali.

Tuttavia si è posta una questione, non affrontata e risolta del tutto nel corso della Conferen-

11.6 Le questioni aperte e gli scenari possibili

La presentazione del testo del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, in contemporanea a quella del nuovo regolamento sul finanziamento della politica agraria comune, apre indubbiamente prospettive nuove e interessanti per la riforma dei meccanismi del secondo pilastro. Il testo accoglie organicamente tutte quelle esigenze e proposte che erano state già avanzate nel corso della Seconda Conferenza europea di Salisburgo, che ha rappresentato una grande e proficua occasione di incontro tra tutti gli attori dello sviluppo rurale. In particolare, sono apprezzabili tutte le innovazioni introdotte dal regolamento in tema di:

- a) semplificazione degli strumenti finanziari, con l'introduzione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e di un unico programma di sviluppo rurale, secondo il principio "*one fund, one programme*";
- b) adozione di un approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi;
- c) inserimento del LEADER nel mainstreaming delle politiche di intervento.

Tuttavia appare necessario rilevare alcuni aspetti critici del progetto di riforma che non appaiono considerati o sufficientemente sviluppati nella proposta presentata nello scorso luglio.

In primo luogo non convince affatto l'idea di sganciare lo sviluppo rurale dalle politiche di coesione. Sebbene nelle dichiarazioni finali di Salisburgo venga ribadito che lo sviluppo rurale è parte integrante delle politiche di coesione, il fatto di renderlo operativamente indipendente (con una rubrica di bilancio ad hoc, ma soprattutto con un piano distinto dai programmi strutturali classici) rischia in realtà di "settorializzare" lo sviluppo rurale (molto di più di quanto non lo sia tuttora). In secondo luogo, un ulteriore rischio che deriva da questa ipotesi di riforma è lo svuotamento del principio di integrazione tra strumenti e fondi di intervento, che aveva permeato fortemente le politiche comunitarie con la nascita e il consolidamento delle politiche di sviluppo regionale. Con il principio "*one fund, one programme*" si assume esplicitamente che le politiche funzionino meglio sia sotto il profilo dell'efficienza che sotto quello dell'efficacia.

Per ciò che riguarda l'approccio strategico nel sistema di programmazione, il testo del regolamento introduce delle innovazioni che appaiono positive sotto il profilo di una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri e delle regioni nella definizione operativa degli interventi. Tuttavia il sistema richiede un maggiore grado di flessibilità soprattutto sotto il profilo delle regole gestionali, in particolare per ciò che riguarda:

- la programmazione e gestione dei fondi a livello nazionale. In questo ambito, nella configurazione attuale del sistema di programmazione, in caso di assenza di programma nazionale diviene praticamente impossibile garantire una flessibilità finanziaria fra regioni;
- la regola del disimpegno automatico. Questo meccanismo diviene troppo stringente nei primi anni, dove va indubbiamente scontata una certa difficoltà iniziale ad entrare a regime nella gestione del programma;
- i tempi per l'approvazione dei programmi. Tali tempi, contrariamente alla situazione attuale, appaiono alquanto vaghi e imprecisi, soprattutto per ciò che concerne l'approvazione dei programmi da parte della Commissione;
- le modalità di modifica e adattamento dei programmi in itinere. Nella versione attuale della proposta di regolamento appaiono alquanto indeterminate, mentre appaiono cruciali per valutare il grado di flessibilità operativa che il nuovo quadro giuridico concede ai programmi nella fase più operativa.

Per ciò che riguarda i singoli campi di intervento appare apprezzabile l'orientamento, presente nel nuovo testo regolamentare, di evitare un dettaglio eccessivo nella specificazione delle modalità

applicative delle singole misure, ma viceversa non appare condivisibile la scelta compiuta per alcune di esse, in particolare per:

- la limitazione alle piccole e micro imprese per beneficiare degli aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- l'obbligo del piano di sviluppo aziendale solo per l'insediamento dei giovani agricoltori;
- l'eliminazione di alcune tipologie di intervento dal menu previsto dal regolamento (ad esempio l'ingegneria finanziaria);
- la mancata previsione di modalità di applicazione che privilegino una concentrazione territoriale delle misure agro-ambientali, che invece appare necessaria per garantire una reale efficacia di tali misure;
- i criteri considerati per la definizione delle aree svantaggiate, che vengono ancorati esclusivamente a parametri di tipo fisico e tralasciano completamente, invece, la dimensione socio-economica dello svantaggio.

Ma vi è un'altra importante questione del tutto trascurata dalla nuova proposta regolamentare: la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo rurale. Nei lavori preparatori e anche durante la Conferenza di Salisburgo, il dibattito ha fatto emergere l'esigenza di una politica più concentrata sui bisogni di determinati territori e, nella fase di impostazione, più definita territorialmente per evitare il consueto intervento a pioggia. Questa dimensione viene di fatto lasciata alla politica nazionale e quindi alla sussidiarietà. Infatti potrebbe essere recuperata nel PSN, laddove si prevede una definizione di priorità territoriali, o nell'applicazione dell'approccio LEADER. Non ci sembra che questo sia sufficiente per l'affermazione di una nuova dimensione territoriale nei futuri programmi di sviluppo rurale, considerando che la tendenza prevalente è stata dovunque in Europa quella di diffondere i benefici a tutti i territori rurali e non a concentrarli.

Per ciò che riguarda il mainstreaming del LEADER, il principio di integrare maggiormente questo approccio nella più generale programmazione dello sviluppo rurale non può che essere visto con favore, ma rimangono da chiarire alcune questioni di rilevante importanza, non solo per l'applicazione del metodo nella futura programmazione, ma anche per il suo successo. In primo luogo, il quesito concernente la adeguatezza della dotazione finanziaria minima prevista dal Regolamento. In secondo luogo, la compatibilità tra le misure di intervento cui può attingere il LEADER nel nuovo regolamento e il carattere integrato e multisettoriale dell'approccio stesso, che sicuramente va oltre quelle misure. In terzo luogo, il ruolo della cooperazione nei progetti di sviluppo rurale, considerato che da un lato potrebbe essere finanziata dal nuovo programma di sviluppo rurale e dall'altro verrebbe anche finanziata dai Fondi strutturali addirittura con un obiettivo ad hoc, come si è visto più sopra.

Per ciò che riguarda la definizione dell'agenda dei lavori prevista dalla Commissione per la futura programmazione, si rileva che alcuni fattori possono condizionare negativamente il rispetto della tempistica, di cui occorre tener adeguatamente conto. Innanzitutto, il fatto che gli orientamenti strategici comunitari vengano adottati nei tempi effettivamente previsti, in quanto condizionano di fatto tutto l'avvio del processo di programmazione. In secondo luogo, non compare nei lavori dell'agenda e quindi nella programmazione complessiva la presentazione e l'approvazione del regolamento applicativo, che può avere un ruolo fondamentale nell'indirizzo e nella preparazione dei programmi di sviluppo rurale e, prima ancora, anche del PSN. Infatti, l'esperienza della programmazione 2000-2006 ha evidenziato quanto sia importante avere un quadro giuridico completo e organico per una corretta impostazione di dettaglio delle misure di intervento. Infine, nell'agenda non è menzionata anche la adozione da parte della Commissione dei nuovi orientamenti relativi agli aiuti di Stato, che pure vanno previsti all'interno dei nuovi programmi di sviluppo rurale. E' evidente, quindi, che in assenza di una agenda completa, che annoveri anche questi punti rilevanti per la costruzione del nuovo quadro

giuridico comunitario sullo sviluppo rurale, si possano verificare inefficienze e incertezze nell'affrontare la nuova fase di programmazione.

Un primo elemento importante per la definizione degli scenari futuri è certamente la decisione che il Consiglio assumerà sulle prospettive finanziarie 2007-2013. Come è stato sottolineato più sopra, tale decisione può condizionare in modo decisivo l'impatto che il disegno di riforma avrà sull'efficacia della nuova programmazione dello sviluppo rurale.

Un secondo elemento che può avere una rilevante influenza sull'efficacia del disegno di riforma è la tenuta, nel corso del negoziato, degli aspetti più innovativi della proposta della Commissione (approccio strategico, equilibrio tra le priorità di intervento, mainstreaming del LEADER). Su questo ultimo aspetto le richieste prevalenti che si vanno profilando nel negoziato tra Commissione, Stati membri e partenariato economico sociale vanno nella direzione di una maggiore flessibilità delle politiche, da un lato, e di una maggiore accentuazione del carattere spiccatamente settoriale delle politiche stesse, a danno di quello territoriale, dall'altro. Ma il negoziato si è appena avviato e certamente vi è ancora molto lavoro da fare per arrivare alla stesura finale del regolamento. Nei prossimi mesi la discussione investirà anche il Parlamento europeo e verrà allargata ad un partenariato più ampio, sia a livello europeo che nei rispettivi paesi. Appare evidente, altresì, che l'esito della discussione e le decisioni prese in ambito finanziario possono imprimere una direzione ben precisa alle esigenze di riforma delle politiche di sviluppo rurale, soprattutto se a prevalere saranno le strategie di contenimento del bilancio comunitario. Anche l'esito della riforma dei Fondi strutturali può in qualche modo condizionare i risultati del processo di revisione delle politiche di sviluppo rurale, aprendo o meno le prospettive di una integrazione tra queste politiche nella strategia di coesione europea.

Riferimenti bibliografici

INEA, *Le Politiche agricole dell'Unione Europea - Rapporto 2002-2003*, Roma, 2004

Commissione Europea, *Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Brussels, COM (2004) 101 final, 2004 a.

Commissione Europea, *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale in europa*, Bruxelles, 2004. b

APPENDICE NORMATIVA

**PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE
SUI FONDI STRUTTURALI E SULLO SVILUPPO RURALE**

Trattandosi di un semplice strumento di documentazione, esso non impegna la responsabilità delle istituzioni

► **B** **REGOLAMENTO (CE) N. 1257/1999 DEL CONSIGLIO**
del 17 maggio 1999
sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di
garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti

(GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80)

Modificato da:

	Gazzetta ufficiale		
	n.	pag.	data
► M1 Regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003	L 270	70	21.10.2003

Rettificato da:

- **C1** Rettifica, GU L 302 dell'1.12.2000, pag. 72 (1257/1999)
► **C2** Rettifica, GU L 63 del 3.3.2001, pag. 67 (1257/1999)

▼B

REGOLAMENTO (CE) N. 1257/1999 DEL CONSIGLIO**del 17 maggio 1999****sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 36 e 37,

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,visto il parere del Parlamento europeo ⁽²⁾,visto il parere del Comitato economico e sociale ⁽³⁾,visto il parere del Comitato delle regioni ⁽⁴⁾,visto il parere della Corte dei conti ⁽⁵⁾,

- (1) considerando che una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare altri strumenti della politica agricola comune e contribuire in tal modo al conseguimento degli obiettivi di tale politica, enunciati nell'articolo 33, paragrafo 1, del trattato;
- (2) considerando che, a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), del trattato, nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole;
- (3) considerando che, a norma dell'articolo 159 del trattato, l'attuazione delle politiche comunitarie deve tener conto degli obiettivi della coesione economica e sociale stabiliti dagli articoli 158 e 160 e concorrere alla loro realizzazione; che le misure destinate allo sviluppo rurale dovrebbero pertanto contribuire a tale politica nelle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n. 1) e nelle regioni con difficoltà strutturali (obiettivo n. 2), definite dal regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ⁽⁶⁾;
- (4) considerando che fin dal 1972 nella politica agricola comune sono state introdotte misure intese a sostenere il miglioramento delle strutture agrarie; che da quasi due decenni si cerca di inserire la politica delle strutture agrarie nel più ampio contesto socioeconomico delle zone rurali; che la riforma del 1992 ha dato particolare rilievo alla dimensione ambientale dell'agricoltura in quanto principale utilizzatrice della terra;
- (5) considerando che la politica rurale è attualmente condotta attraverso una serie di strumenti complessi;
- (6) considerando che nei prossimi anni l'agricoltura dovrà adeguarsi a nuove realtà ed ad ulteriori cambiamenti per quanto riguarda l'evoluzione del mercato, la politica che lo disciplina e le norme commerciali, le esigenze e le preferenze del consumatore e il prossimo allargamento della Comunità; che tali cambiamenti influenzeranno non soltanto i mercati agricoli, ma anche l'economia locale delle zone rurali in generale; che una politica dello sviluppo rurale dovrebbe essere finalizzata a ricostituire e

⁽¹⁾ GU C 170 del 4.6.1998, pag. 7.⁽²⁾ Parere espresso il 6 maggio 1999 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).⁽³⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 210.⁽⁴⁾ GU C 93 del 6.4.1999, pag. 1.⁽⁵⁾ GU C 401 del 22.12.1998, pag. 3.⁽⁶⁾ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1.

▼B

a rafforzare la competitività delle zone rurali, contribuendo in tal modo a mantenere e a creare posti di lavoro in queste zone;

- (7) considerando che tale evoluzione dovrebbe essere incoraggiata e sostenuta mediante una riorganizzazione ed una semplificazione degli attuali strumenti dello sviluppo rurale;
- (8) considerando che tale riorganizzazione dovrebbe tener conto dell'esperienza acquisita nell'applicazione degli strumenti già esistenti e basarsi pertanto su tali strumenti, che sono quelli utilizzati nell'ambito degli attuali obiettivi prioritari, volti a promuovere lo sviluppo rurale accelerando l'adattamento delle strutture agrarie nel quadro della riforma della politica agricola comune, nonché ad agevolare lo sviluppo e l'adeguamento delle zone rurali [obiettivi n. 5a e n. 5b)], come previsto dal regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti ⁽¹⁾ e dal regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante le disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento ⁽²⁾, nonché da quelli introdotti quali misure di accompagnamento della riforma della politica agricola comune del 1992 dal regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale ⁽³⁾, dal regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura ⁽⁴⁾, e dal regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo ⁽⁵⁾;
- (9) considerando che le linee generali della politica riformata dello sviluppo rurale dovrebbero applicarsi a tutte le zone rurali della Comunità;
- (10) considerando che le tre misure di accompagnamento introdotte dalla riforma della politica agricola comune del 1992 (politica agroambientale, prepensionamento e imboscamento) dovrebbero essere completate dal regime di aiuto per le zone svantaggiate e per le zone soggette a vincoli ambientali;
- (11) considerando che altre misure per lo sviluppo rurale dovrebbero essere inserite in programmi di sviluppo integrato per le regioni dell'obiettivo n. 1 e possono far parte di programmi per le regioni dell'obiettivo n. 2;
- (12) considerando che nelle zone rurali le misure per lo sviluppo rurale dovrebbero accompagnare e completare le politiche di mercato;
- (13) considerando che il sostegno del FEAOG allo sviluppo rurale dovrebbe essere basato su un unico quadro giuridico che definisca le misure ammissibili al sostegno, i loro obiettivi e i criteri per l'ammissione;

⁽¹⁾ GU L 185 del 15.7.1988, pag. 9. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 3193/94 (GU L 337 del 24.12.1994, pag. 11).

⁽²⁾ GU L 374 del 31.12.1988, pag. 25. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2085/93 (GU L 193 del 31.7.1993, pag. 44).

⁽³⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 85. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2272/95 della Commissione (GU L 288 dell'1.12.1995, pag. 35). Regolamento rettificato dal regolamento (CE) n. 1962/96 della Commissione (GU L 259 del 12.10.1996, pag. 7).

⁽⁴⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 91. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 2773/95 della Commissione (GU L 288 dell'1.12.1995, pag. 37).

⁽⁵⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 96. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 231/96 della Commissione (GU L 30 dell'8.2.1996, pag. 33).

▼B

- (14) considerando che, data la varietà delle zone rurali della Comunità, la politica di sviluppo rurale dovrebbe attenersi al principio della sussidiarietà; che essa dovrebbe pertanto essere il più decentrata possibile e imperniata sulla partecipazione e su un approccio dal basso verso l'alto; che i criteri per poter beneficiare del sostegno allo sviluppo rurale non dovrebbero quindi oltrepassare la misura necessaria a raggiungere gli obiettivi della politica di sviluppo rurale;
- (15) considerando che, per garantire la coerenza con altri strumenti della politica agricola comune e con altre politiche comunitarie, occorre comunque definire a livello comunitario i criteri fondamentali in base ai quali è possibile ottenere il sostegno; che, in particolare, è opportuno evitare che le misure per lo sviluppo rurale provochino distorsioni ingiustificate della concorrenza;
- (16) considerando che, al fine di assicurare la flessibilità e di semplificare la normativa, il Consiglio dovrebbe conferire alla Commissione tutte le necessarie competenze di attuazione, a norma dell'articolo 202, terzo trattino, del trattato;
- (17) considerando che nella Comunità la struttura del settore agricolo è caratterizzata da un vasto numero di aziende alle quali mancano le condizioni strutturali atte a garantire redditi e condizioni di vita equi agli agricoltori e alle loro famiglie;
- (18) considerando che gli aiuti comunitari agli investimenti hanno per oggetto l'ammodernamento delle aziende agricole e il miglioramento della loro redditività;
- (19) considerando che è opportuno semplificare le condizioni comunitarie per beneficiare di aiuti agli investimenti, quali stabilite dal regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio, del 20 maggio 1997, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole ⁽¹⁾;
- (20) considerando che la concessione di vantaggi particolari ai giovani agricoltori può agevolare non soltanto il loro insediamento, ma anche l'adattamento della struttura della loro azienda dopo il loro primo insediamento;
- (21) considerando che l'evoluzione e la specializzazione dell'agricoltura richiedono un livello adeguato di formazione generale, tecnica ed economica per le persone che esercitano attività agricole e forestali, in particolare nel caso di nuovi orientamenti della gestione, della produzione e della commercializzazione;
- (22) considerando che occorre intensificare le iniziative di formazione e informazione degli agricoltori riguardo ai metodi di produzione agricola compatibili con l'ambiente;
- (23) considerando che è opportuno incentivare la cessazione anticipata dell'attività agricola, al fine di migliorare la redditività delle aziende agricole, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'attuazione del regolamento (CEE) n. 2079/92;
- (24) considerando che il sostegno alle zone svantaggiate dovrebbe contribuire ad un uso continuato delle superfici agricole, alla cura dello spazio naturale, al mantenimento e alla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili;
- (25) considerando che è opportuno classificare le zone svantaggiate in base a criteri comuni;
- (26) considerando che non è necessario procedere a livello comunitario ad un'ulteriore classificazione delle zone svantaggiate;
- (27) considerando che occorrerebbe stabilire condizioni relative alla possibilità di beneficiare di indennità compensative, allo scopo di garantire l'efficacia di tale regime di sostegno e il raggiungimento dei suoi obiettivi;

⁽¹⁾ GU L 142 del 2.6.1997, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 2331/98 (GU L 291 del 30.10.1998, pag. 10).

▼B

- (28) considerando che per le limitazioni sugli usi agricoli in zone soggette a vincoli ambientali potrebbe rivelarsi necessario concedere un sostegno agli agricoltori al fine di risolvere i loro problemi specifici derivanti da tali limitazioni;
- (29) considerando che nei prossimi anni gli strumenti agroambientali dovrebbero assumere un ruolo fondamentale nel promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone rurali e nel soddisfare la crescente domanda della società di servizi nel settore ambientale;
- (30) considerando che è opportuno proseguire il sostegno agroambientale attualmente previsto dal regolamento (CEE) n. 2078/92 per misure ambientali mirate, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'applicazione di tale regime quale descritta dettagliatamente nella relazione presentata dalla Commissione a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2078/92;
- (31) considerando che il regime di aiuti agroambientali dovrebbe continuare a incoraggiare gli agricoltori ad operare nell'interesse dell'intera società, introducendo o mantenendo metodi di produzione compatibili con le crescenti esigenze di tutela e miglioramento dell'ambiente, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica, nonché con la necessità di salvaguardare lo spazio naturale e il paesaggio;
- (32) considerando che occorrerebbe incentivare i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli sostenendo gli investimenti in tali settori;
- (33) considerando che tale sostegno può basarsi in larga misura sulle condizioni attualmente stabilite dal regolamento (CE) n. 951/97 del Consiglio, del 20 maggio 1997, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli⁽¹⁾;
- (34) considerando che è necessario garantire la redditività di tali investimenti e la partecipazione degli agricoltori ai vantaggi economici dell'azione;
- (35) considerando che il settore forestale costituisce parte integrante dello sviluppo rurale e che pertanto il regime di sostegno allo sviluppo rurale dovrebbe comprendere misure forestali; che il sostegno a questo settore deve evitare di tradursi in una distorsione di concorrenza ed essere ininfluenza rispetto al mercato;
- (36) considerando che le misure forestali dovrebbero essere conformi agli impegni assunti a livello internazionale dalla Comunità e dagli Stati membri e basarsi sui piani forestali degli Stati membri; che tali misure dovrebbero tener conto anche dei problemi specifici relativi al cambiamento climatico;
- (37) considerando che le misure forestali dovrebbero essere basate su quelle di cui ai regimi esistenti stabiliti dal regolamento (CEE) n. 1610/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, recante norme d'applicazione del regolamento (CEE) n. 4256/88 per quanto riguarda l'azione di sviluppo e la valorizzazione delle foreste nelle zone rurali della Comunità⁽²⁾, e dal regolamento (CEE) n. 867/90 del Consiglio, del 29 marzo 1990, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della silvicoltura⁽³⁾;
- (38) considerando che l'imboschimento delle superfici agricole riveste particolare importanza sia per l'utilizzazione del suolo e per la difesa dell'ambiente, sia come contributo al potenziamento di talune risorse silvicole; che occorrerebbe pertanto mantenere il sostegno all'imboschimento attualmente previsto dal regolamento (CEE) n. 2080/92, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'applicazione di tale regime quale descritta dettagliatamente

⁽¹⁾ GU L 142 del 2.6.1997, pag. 22.

⁽²⁾ GU L 165 del 15.6.1989, pag. 3.

⁽³⁾ GU L 91 del 6.4.1990, pag. 7.

▼B

nella relazione presentata dalla Commissione a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, di detto regolamento;

- (39) considerando che occorrerebbe accordare pagamenti per attività volte a mantenere e migliorare la stabilità ecologica delle foreste in talune zone;
- (40) considerando che occorrerebbe sostenere altre misure legate alle attività di coltivazione e alla loro riconversione; che l'elenco di tali misure dovrebbe essere stabilito in base all'esperienza acquisita e tenendo conto dell'esigenza che lo sviluppo rurale si basi in parte su attività e servizi extra agricoli, in modo da invertire la tendenza al declino socioeconomico e allo spopolamento della campagna; che occorrerebbe sostenere misure volte ad eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità di opportunità fra uomini e donne;
- (41) considerando che i consumatori richiedono in misura sempre maggiore prodotti agricoli e derrate alimentari ottenuti con metodi biologici; che questo fenomeno sta quindi creando un mercato nuovo per i prodotti agricoli; che l'agricoltura biologica migliora la sostenibilità delle attività agricole e contribuisce pertanto ai fini generali del presente regolamento; che le misure di sostegno specifiche allo sviluppo rurale possono contribuire alla produzione ed alla commercializzazione di prodotti agricoli ottenuti con metodi biologici;
- (42) considerando che le misure di sviluppo rurale ammissibili al sostegno comunitario dovrebbero essere conformi alla normativa comunitaria e coerenti con le altre politiche comunitarie e con gli altri strumenti della politica agricola comune;
- (43) considerando che nell'ambito del presente regolamento dovrebbero essere escluse dal sostegno comunitario alcune misure che possono beneficiare di altri strumenti della politica agricola comune, in particolare quelle che rientrano nell'ambito dei regimi di sostegno delle organizzazioni comuni di mercato, con le eccezioni giustificate da criteri oggettivi;
- (44) considerando che, tenuto conto degli aiuti ad associazioni di produttori e alle loro unioni già esistenti nell'ambito di diverse organizzazioni comuni di mercato, non risulta più necessario fornire un sostegno specifico a gruppi di produttori nel quadro dello sviluppo rurale; che, pertanto, il regime di aiuti previsto dal regolamento (CE) n. 952/97 del Consiglio, del 20 maggio 1997, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (¹), non dovrebbe essere proseguito;
- (45) considerando che il finanziamento del sostegno comunitario alle misure di accompagnamento e ad altre misure di sviluppo rurale nelle zone non comprese nell'obiettivo n. 1 dovrebbe essere fornito dalla sezione garanzia del FEAOG; che le norme finanziarie fondamentali stabilite dal regolamento (CE) n. 1260/1999, sono state modificate a tal fine;
- (46) considerando che il finanziamento del sostegno comunitario alle misure di sviluppo rurale nelle zone comprese nell'obiettivo n. 1 dovrebbe continuare ad essere fornito dalla sezione orientamento del FEAOG, fatta eccezione per le tre attuali misure di accompagnamento e per il sostegno alle zone svantaggiate e alle zone soggette a vincoli ambientali;
- (47) considerando che, per quanto riguarda il sostegno alle misure di sviluppo rurale contemplate dalla programmazione degli obiettivi n. 1 e n. 2, si applicherebbe il regolamento (CE) n. 1260/1999, in particolare relativamente alla programmazione integrata di tali misure; che le norme in materia di finanziamento dovrebbero tuttavia tener conto del finanziamento erogato dalla sezione garanzia per le suddette misure nelle regioni dell'obiettivo 2;

(¹) GU L 142 del 2.6.1997, pag. 30.

▼B

- (48) considerando che le misure di sviluppo rurale non contemplate dalla programmazione dell'obiettivo n. 1 o dell'obiettivo n. 2 dovrebbero essere oggetto della programmazione relativa allo sviluppo rurale, secondo norme specifiche; che i tassi di assistenza per tali misure dovrebbero essere differenziati in base ai principi generali previsti dall'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999, tenendo sufficientemente conto delle esigenze di coesione economica e sociale; che, di conseguenza, i tassi di assistenza relativi, rispettivamente, alle zone contemplate dall'obiettivo n. 1 e dall'obiettivo n. 2 e alle altre zone dovrebbero essere, in linea di massima, differenziati; che i tassi stabiliti dal presente regolamento costituiscono i massimali dell'assistenza comunitaria;
- (49) considerando che, in aggiunta ai programmi di sviluppo rurale, la Commissione dovrebbe poter predisporre di propria iniziativa studi sullo sviluppo rurale, a prescindere dall'iniziativa per lo sviluppo rurale di cui agli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 1260/1999;
- (50) considerando che occorrerebbe stabilire norme adeguate per il controllo e la valutazione del sostegno allo sviluppo rurale, utilizzando come riferimento indicatori ben definiti da concordare e fissare prima della realizzazione del programma;
- (51) considerando che le misure di sviluppo rurale dovrebbero poter beneficiare del sostegno degli Stati membri senza alcun cofinanziamento comunitario; che, dato il notevole impatto economico di tali aiuti e al fine di garantirne la coerenza con le misure ammissibili al sostegno comunitario, nonché per semplificare le procedure, occorrerebbe stabilire norme specifiche relative agli aiuti di Stato;
- (52) considerando che dovrebbe essere possibile adottare norme transitorie per agevolare la transizione dagli attuali regimi di sostegno al nuovo regime di sostegno dello sviluppo rurale;
- (53) considerando che il nuovo regime di sostegno contenuto del presente regolamento sostituisce i regimi di sostegno esistenti, che pertanto dovrebbero essere abrogati; che, di conseguenza, la deroga prevista nei regimi attuali per le regioni ultraperiferiche e per le isole Egee dovrà anch'essa essere abrogata; che all'atto della programmazione delle misure per lo sviluppo rurale, saranno stabilite nuove norme che garantiranno la necessaria flessibilità, adattamenti e deroghe al fine di tenere conto delle esigenze specifiche di tali regioni,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

TITOLO I

AMBITO DI APPLICAZIONE E OBIETTIVI

Articolo 1

1. Il presente regolamento definisce il quadro del sostegno comunitario per uno sviluppo rurale sostenibile.
2. Le misure per lo sviluppo rurale accompagnano e integrano altri strumenti della politica agricola comune e contribuiscono in tal modo al conseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 33 del trattato.
3. Le misure di sviluppo rurale:
 - sono inserite nelle misure volte a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n. 1) e
 - accompagnano le misure di sostegno alla riconversione socioeconomica delle zone con difficoltà strutturali (obiettivo n. 2)

nelle regioni interessate, tenendo conto dei fini specifici del sostegno comunitario nell'ambito di tali obiettivi, quali previsti dagli articoli 158

▼B

e 160 del trattato e dal regolamento (CE) n. 1260/1999, e alle condizioni stabilite dal presente regolamento.

Articolo 2

Il sostegno allo sviluppo rurale, legato alle attività agricole e alla loro riconversione, può riguardare:

- il miglioramento delle strutture nelle aziende agricole e delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli,
- la riconversione e il riorientamento del potenziale di produzione agricola, l'introduzione di nuove tecnologie e il miglioramento della qualità dei prodotti,
- l'incentivazione della produzione non alimentare,
- uno sviluppo forestale sostenibile,
- la diversificazione delle attività al fine di sviluppare attività complementari o alternative,
- il mantenimento e il consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali,
- lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, allo scopo di garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente,
- il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita,
- il mantenimento e la promozione di sistemi di coltivazione a bassi consumi intermedi,
- la tutela e la promozione di un alto valore naturale e di un'agricoltura sostenibile che rispetti le esigenze ambientali,
- l'abolizione delle ineguaglianze e la promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne.

Articolo 3

È concesso un sostegno a favore delle misure di sviluppo rurale definite al titolo II e alle condizioni ivi previste.

TITOLO II

MISURE DI SVILUPPO RURALE

CAPO I

INVESTIMENTI NELLE AZIENDE AGRICOLE

Articolo 4

Il sostegno agli investimenti nelle aziende agricole contribuisce al miglioramento dei redditi agricoli, nonché delle condizioni di vita, di lavoro e di produzione.

Tali investimenti sono finalizzati ad uno o più dei seguenti obiettivi:

- ridurre i costi di produzione,
- migliorare e riconvertire la produzione,
- migliorare la qualità,
- tutelare e migliorare l'ambiente naturale, le condizioni di igiene e il benessere degli animali,
- promuovere la diversificazione delle attività nell'azienda.

Articolo 5

►**M1** 1. ◀ Il sostegno agli investimenti viene concesso ad aziende agricole

- che dimostrino redditività,
- che rispettino requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e
- il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate.

▼M1

2. Le condizioni per il sostegno agli investimenti di cui al primo comma devono essere soddisfatte all'atto dell'adozione della decisione individuale relativa alla concessione dell'aiuto.

3. Tuttavia, se gli investimenti sono realizzati allo scopo di conformarsi alle nuove norme minime in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali, il sostegno può essere concesso a questo fine. In tali casi gli agricoltori possono beneficiare di una proroga per conformarsi alle norme minime ove un tale periodo sia necessario per risolvere i problemi specifici inerenti all'osservanza delle stesse. L'agricoltore ottempera alle pertinenti norme entro la fine del periodo di investimento.

▼B*Articolo 6*

Non vengono sostenuti investimenti il cui obiettivo è un aumento della produzione aziendale di prodotti che non trovano sbocchi normali sui mercati.

Articolo 7

Gli Stati membri fissano i limiti degli investimenti totali che possono beneficiare degli aiuti.

▼M1

Il valore totale degli aiuti, espresso in percentuale del volume d'investimento che può fruire degli aiuti, è limitato al 40 % al massimo e, riguardo alle zone svantaggiate, al 50 % al massimo.

Qualora gli investimenti siano effettuati da giovani agricoltori, come menzionato al capo II, tali percentuali possono raggiungere al massimo il 50 % e il 60 % nelle zone svantaggiate durante un periodo non superiore a cinque anni dall'insediamento. I requisiti relativi all'età, di cui al primo trattino dell'articolo 8, paragrafo 1, devono essere soddisfatti all'atto dell'insediamento.

▼B

CAPO II

INSEDIAMENTO DEI GIOVANI AGRICOLTORI*Articolo 8*

1. Gli aiuti per facilitare il primo insediamento dei giovani agricoltori sono concessi alle seguenti condizioni:

- l'agricoltore non ha ancora compiuto 40 anni,
- l'agricoltore possiede conoscenze e competenze professionali adeguate,
- l'agricoltore si insedia in un'azienda agricola per la prima volta,
- per quanto riguarda l'azienda:
 - i) dimostra redditività e
 - ii) rispetta requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali,
 - e
- l'agricoltore si insedia in qualità di capo dell'azienda.

Possono essere applicate condizioni specifiche nel caso in cui il giovane agricoltore non si insedi nell'azienda come unico capo di essa. Tali condizioni devono essere equivalenti a quelle richieste per l'insediamento del suddetto giovane agricoltore come unico capo dell'azienda.

▼M1

2. L'aiuto al primo insediamento può comprendere:

- a) un premio unico il cui importo massimo ammissibile figura nell'allegato;
- b) un abbuono d'interessi per i prestiti contratti a copertura delle spese derivanti dal primo insediamento; l'importo equivalente al valore

▼M1

capitalizzato di tale abbuono non può essere superiore al valore del premio unico.

Ai giovani agricoltori che si stiano avvalendo di servizi di consulenza agricola correlati al primo insediamento della loro attività può essere accordato per un periodo di tre anni dal primo insediamento un sostegno maggiore dell'importo massimo di cui alla lettera a) ma non superiore a 30 000 EUR.

▼B

CAPO III

FORMAZIONE*Articolo 9*

Il sostegno alla formazione professionale contribuisce al miglioramento delle conoscenze e delle competenze professionali degli agricoltori e di altre persone coinvolte in attività agricole e forestali e nella loro riconversione.

La formazione è finalizzata in particolare:

▼M1

- a preparare gli agricoltori e le altre persone partecipanti ad attività agricole al riorientamento qualitativo della produzione, all'applicazione di metodi di produzione compatibili con la conservazione e il miglioramento del paesaggio, con la tutela dell'ambiente, con l'igiene e con il benessere degli animali, nonché a impartire loro la formazione necessaria per gestire un'azienda agricola economicamente redditizia e

▼B

- a preparare gli imprenditori forestali e le altre persone coinvolte in attività forestali all'applicazione di pratiche di gestione forestale allo scopo di migliorare le funzioni economiche, ecologiche o sociali delle foreste.

CAPO IV

PREPENSIONAMENTO*Articolo 10*

1. Gli aiuti al prepensionamento contribuiscono a conseguire i seguenti obiettivi:

- procurare un reddito agli imprenditori agricoli anziani che decidono di cessare l'attività agricola,
- far subentrare a questi imprenditori anziani agricoltori in grado di migliorare, se necessario, la redditività delle aziende rimaste in esercizio,
- riorientare superfici agricole verso usi extra agricoli, ove non sia possibile destinarle alla produzione agricola in condizioni soddisfacenti dal punto di vista della redditività.

2. Il sostegno al prepensionamento può comprendere misure destinate a procurare un reddito ai salariati agricoli.

Articolo 11

1. Il cedente:

- cessa definitivamente ogni attività agricola a fini commerciali; può però continuare a svolgere attività agricole non commerciali e a conservare la disponibilità degli edifici in cui continuerà ad abitare,
- ha almeno 55 anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, al momento della cessazione, e
- ha esercitato l'attività agricola nei dieci anni che precedono la cessazione.

▼B

2. Il rilevataro agricolo:

- subentra al cedente come capo dell'azienda agricola o rileva la totalità o una parte dei terreni resi disponibili; la redditività dell'azienda del rilevataro dev'essere aumentata entro un periodo e a condizioni da definire, in particolare in termini di conoscenze e competenze professionali del rilevataro, di superficie, di volume di lavoro o di reddito, a seconda delle regioni e dei tipi di produzione,
- possiede conoscenze e competenze professionali adeguate, e
- s'impegna ad esercitare l'attività agricola nell'azienda per almeno cinque anni.

3. Il lavoratore agricolo:

- cessa definitivamente ogni attività agricola,
- ha almeno 55 anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento,
- ha dedicato all'agricoltura, nei cinque anni che precedono la cessazione, almeno la metà del proprio tempo di lavoro, quale collaboratore familiare o salariato agricolo,
- ha lavorato nell'azienda del cedente almeno l'equivalente di due anni a tempo pieno nei quattro anni che precedono il prepensionamento del cedente stesso,
- è iscritto a un regime di previdenza sociale.

4. Rilevataro non agricolo può essere qualsiasi persona fisica o giuridica che rileva terreni resi disponibili per destinarli ad usi extra agricoli, come la silvicoltura o la creazione di riserve ecologiche, in maniera compatibile con la tutela o il miglioramento della qualità dell'ambiente e dello spazio naturale.

5. Le condizioni stabilite dal presente articolo si applicano per tutto il periodo durante il quale il cedente fruisce di un aiuto al prepensionamento.

Articolo 12

1. I massimali presi in considerazione per gli aiuti comunitari sono fissati nell'allegato.

2. La durata dell'aiuto al prepensionamento non dev'essere superiore ad un massimo di 15 anni per il cedente e di 10 anni per il salariato agricolo. Essa non deve oltrepassare il settantacinquesimo compleanno del cedente e non deve eccedere la normale età di pensionamento del lavoratore.

Qualora, nel caso di un cedente, lo Stato membro corrisponda una normale pensione, l'aiuto al prepensionamento è versato in via complementare, tenuto conto dell'importo della pensione nazionale.

CAPO V

ZONE SVANTAGGIATE E ZONE SOGGETTE A VINCOLI AMBIENTALI*Articolo 13*

L'aiuto alle zone svantaggiate e a quelle soggette a vincoli ambientali contribuisce a conseguire i seguenti obiettivi:

a) *Compensazione per le zone sottoposte a svantaggi naturali*

- garantire un uso continuato delle superfici agricole e favorire in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale,
- conservare lo spazio naturale,
- mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, che tengono particolare conto dei requisiti in materia d'ambiente.

▼B

b) *Compensazione per zone sottoposte a vincoli ambientali*

- garantire il rispetto dei requisiti in materia di ambiente e assicurare l'uso delle superfici agricole nelle zone sottoposte a vincoli ambientali.

Articolo 14

1. Gli agricoltori delle zone svantaggiate possono ricevere indennità compensative.
2. Le indennità compensative sono accordate per ettaro di terreni agricoli ad agricoltori:
 - che coltivano una superficie minima di terreno da definire,
 - che si impegnano a proseguire un'attività agricola in una zona svantaggiata per almeno un quinquennio a decorrere dal primo pagamento dell'indennità compensativa, e
 - che utilizzano, secondo le buone pratiche agricole consuete, pratiche compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di conservare lo spazio naturale, in particolare applicando sistemi di produzione agricola sostenibili.
3. Qualora la presenza di residui di sostanze vietate ai sensi della direttiva 96/22/CE ⁽¹⁾ o di residui di sostanze autorizzate ai sensi di tale direttiva ma utilizzate illecitamente, sia riscontrata, ai sensi delle pertinenti disposizioni della direttiva 96/23/CE ⁽²⁾, in un animale appartenente all'allevamento bovino di un produttore, o qualora una sostanza o un prodotto non autorizzati, o una sostanza o un prodotto autorizzati ai sensi della direttiva 96/22/CE, ma detenuti illecitamente, siano rinvenuti nell'azienda di tale produttore sotto qualsiasi forma, quest'ultimo è escluso dal beneficio delle indennità compensative per l'anno civile dell'accertamento.

In caso di recidiva il periodo di esclusione può, secondo la gravità dell'infrazione, essere prolungato fino a cinque anni a decorrere dall'anno di accertamento dell'infrazione.

In caso di ostruzionismo da parte del proprietario o del detentore degli animali durante l'esecuzione delle ispezioni e dei prelievi necessari in applicazione dei piani nazionali di sorveglianza dei residui, nonché durante lo svolgimento delle operazioni di indagine e di controllo effettuate ai sensi della direttiva 96/23/CE, si applicano le sanzioni di cui al primo comma.

Articolo 15

1. Le indennità compensative sono fissate a un livello:
 - sufficiente per contribuire efficacemente a compensare gli svantaggi esistenti e
 - tale da evitare compensazioni eccessive.
2. Le indennità compensative sono debitamente diversificate in funzione:
 - della situazione e degli obiettivi di sviluppo propri di ciascuna regione,
 - della gravità degli svantaggi naturali permanenti che pregiudicano le attività agricole,
 - degli specifici problemi ambientali da risolvere, se del caso,
 - del tipo di produzione e, se del caso della struttura economica dell'azienda.
3. Le indennità compensative sono fissate a un livello compreso tra gli importi minimi e gli importi massimi che figurano nell'allegato.

⁽¹⁾ GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3.

⁽²⁾ GU L 125 del 23.5.1996, pag. 10.

▼M1

Possono essere concesse indennità compensative superiori all'importo massimo purché l'importo medio di tutte le indennità compensative concesse al livello di programmazione in questione non superi tale massimale. Ai fini del calcolo dell'importo medio, gli Stati membri possono presentare una combinazione di vari programmi regionali. Tuttavia, in casi debitamente motivati da circostanze oggettive, l'importo medio può essere aumentato all'importo medio massimo indicato nell'allegato.

▼B*Articolo 16***▼M1**

1. Gli agricoltori possono usufruire di un aiuto sotto forma di pagamenti volti a compensare i costi e le perdite di reddito originati, nelle zone sottoposte a vincolo ambientale, dall'attuazione di limitazioni risultanti dall'applicazione delle direttive 79/409/CEE ⁽¹⁾ e 92/43/CEE ⁽²⁾, se e per quanto detti pagamenti siano necessari per risolvere i problemi specifici derivanti dall'applicazione delle citate direttive.

▼B

2. L'importo dei pagamenti deve essere fissato in modo da evitare compensazioni eccessive, specie per i pagamenti destinati a zone svantaggiate.

▼M1

3. L'importo massimo che può fruire del sostegno comunitario è stabilito nell'allegato. In casi debitamente motivati tale importo può essere aumentato per tenere conto di problemi specifici.

Un sostegno superiore a tale importo massimo può essere accordato per un periodo non superiore a cinque anni dalla data in cui assume valore vincolante, conformemente alla legislazione comunitaria, la disposizione che impone nuove restrizioni. Tale sostegno è concesso annualmente in misura decrescente e non supera l'importo figurante nell'allegato.

▼B*Articolo 17*

Le zone svantaggiate comprendono

- zone di montagna (articolo 18),
- altre zone svantaggiate (articolo 19) e
- zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici (articolo 20).

Articolo 18

1. Le zone di montagna sono quelle caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro, dovuti:

- all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato,
- in zone di altitudine inferiore, all'esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero
- a una combinazione dei due fattori, quando lo svantaggio derivante da ciascuno di questi fattori presi separatamente è meno accentuato, ma la loro combinazione comporta uno svantaggio equivalente.

2. Le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone adiacenti sono assimilate alle zone di montagna.

⁽¹⁾ GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 807/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36).

⁽²⁾ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 97/62/CE (GU L 305 dell'8.11.1997, pag. 42).

▼**B***Articolo 19*

Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale sono composte di territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione e per esse devono ricorrere tutte le seguenti caratteristiche:

- esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltivazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo,
- a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media quanto ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura,
- scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima.

Articolo 20

►**M1** 1. ◀ Possono essere assimilate alle zone svantaggiate altre zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, e nelle quali l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera.

▼**M1**

2. È possibile che le zone di cui al presente paragrafo non superino il 10 % della zona dello Stato membro interessato.

CAPO V bis

RISPETTO DELLE NORME*Articolo 21 bis*

Il sostegno inteso ad aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) una più rapida applicazione delle rigorose norme comunitarie da parte degli Stati membri;
- b) il rispetto delle norme da parte degli agricoltori;
- c) l'utilizzo dei servizi di consulenza aziendale da parte degli agricoltori, secondo quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e ai regimi di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi⁽¹⁾ al fine di valutare i risultati delle aziende e individuare i miglioramenti necessari in termini di criteri di gestione obbligatori definiti nel regolamento citato.

Articolo 21 ter

1. Un sostegno temporaneo finalizzato alla copertura parziale dei costi sostenuti e delle perdite di reddito può essere concesso agli agricoltori, che devono applicare le norme rigorose basate sulla normativa comunitaria e di recente introdotte nella legislazione nazionale.

Per quanto riguarda gli Stati membri che applicano l'articolo 16, non sarà accordato sostegno agli agricoltori a titolo del presente capo

⁽¹⁾ GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1.

▼M1

affinché questi applichino norme basate sulla legislazione comunitaria di cui all'articolo 16.

2. Il sostegno può essere concesso per un periodo non superiore a cinque anni a decorrere dalla data alla quale la norma diventa obbligatoria secondo la normativa comunitaria.

Per poter essere ammissibile all'aiuto, la norma dovrebbe imporre nuovi obblighi o limitazioni alla pratica agricola, che incidano sensibilmente sulle spese ordinarie di gestione aziendale e riguardino un numero significativo di agricoltori.

Per quanto riguarda le direttive la cui data limite di recepimento è stata superata e che non sono ancora state correttamente recepite dallo Stato membro, il sostegno può essere erogato per un periodo non superiore a cinque anni a decorrere dal 25 ottobre 2003.

3. L'aiuto non è in nessun caso erogato qualora la mancata applicazione delle norme sia dovuta al mancato rispetto, da parte dell'agricoltore richiedente, di norme già trasposte nella normativa nazionale.

Articolo 21 quater

1. L'aiuto è erogato annualmente, in rate uguali, su base forfetaria e decrescente. Gli Stati membri modulano il livello del pagamento in funzione degli obblighi derivanti dall'applicazione della norma. Il pagamento è inoltre fissato ad un livello tale da prevenire compensazioni eccessive. I costi relativi agli investimenti non sono presi in considerazione nel calcolo dell'importo annuo del sostegno.

2. Il massimale annuo ammissibile di sostegno per azienda figura nell'allegato.

Articolo 21 quinquies

1. Il sostegno può essere erogato agli agricoltori per aiutarli a sostenere i costi dei servizi di consulenza aziendale che individuano e, ove necessario, propongono miglioramenti per quanto riguarda il rispetto delle norme obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.

2. I servizi di consulenza aziendale che possono fruire di un aiuto sono conformi a quanto disposto al capitolo III, titolo II, del regolamento (CE) n. 1782/2003 e alle disposizioni adottate per la sua attuazione.

3. L'importo totale dell'aiuto riservato per l'utilizzo dei servizi di consulenza di cui al paragrafo 1 è limitato al 80 % del costo ammissibile, senza che venga superato il massimale indicato nell'allegato.

CAPO VI

AGROAMBIENTE E BENESSERE DEGLI ANIMALI*Articolo 22*

Il sostegno a metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale (misure agroambientali) contribuisce alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia di agricoltura, ambiente e benessere degli animali da allevamento.

Tale sostegno è inteso a promuovere:

- a) forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica,
- b) l'estensivizzazione, favorevole all'ambiente, della produzione agricola e la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità,
- c) la tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi,

▼M1

- d) la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli,
- e) il ricorso alla pianificazione ambientale nell'ambito della produzione agricola,
- f) il miglioramento del benessere degli animali.

Articolo 23

1. Gli agricoltori ricevono un aiuto in compenso di impegni della durata minima di cinque anni a favore dell'agroambiente o del benessere degli animali. Ove necessario, può essere fissato un periodo più lungo per particolari tipi di impegni, a causa degli effetti di questi ultimi sull'ambiente o sul benessere degli animali.

2. Gli impegni a favore dell'agroambiente e del benessere degli animali oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole, comprese le buone pratiche inerenti al settore zootecnico.

Essi procurano servizi non forniti da altre misure di sostegno, quali il sostegno dei mercati o le indennità compensative.

Articolo 24

1. Il sostegno agli impegni a favore dell'agroambiente o del benessere degli animali viene concesso annualmente ed è calcolato in base ai seguenti criteri:

- a) il mancato guadagno,
- b) i costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto e
- c) la necessità di fornire un incentivo.

I costi relativi agli investimenti non sono presi in considerazione nel calcolo dell'importo annuo dell'aiuto. I costi degli investimenti non remunerativi necessari all'adempimento di un impegno possono essere presi in considerazione nel calcolo dell'importo annuo dell'aiuto.

2. Gli importi annui massimi che possono beneficiare del sostegno comunitario figurano nell'allegato. Ove l'aiuto sia calcolato per superficie, tali importi sono basati sulla superficie dell'azienda a cui si applicano gli impegni agroambientali.

CAPO VI bis

QUALITÀ ALIMENTARE*Articolo 24 bis*

Il sostegno ai metodi di produzione agricola intesi a migliorare la qualità dei prodotti agricoli e a promuoverli contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- a) assicurare i consumatori della qualità del prodotto o del processo produttivo impiegato mediante la partecipazione degli agricoltori ai sistemi qualità di cui all'articolo 24 ter;
- b) conseguire un valore aggiunto per i prodotti agricoli di base e potenziare gli sbocchi di mercato;
- c) informare i consumatori circa la disponibilità e le specifiche di tali prodotti.

Articolo 24 ter

1. Il sostegno è erogato agli agricoltori che partecipano volontariamente ai sistemi qualità comunitari o nazionali che impongono requisiti produttivi specifici per quanto riguarda i prodotti agricoli compresi nell'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e sono conformi al disposto del paragrafo 2 o 3.

Esso interessa unicamente i prodotti destinati al consumo umano.

▼M1

2. I sistemi qualità della Comunità ai sensi dei seguenti regolamenti e disposizioni sono ammissibili al sostegno:

- a) Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari ⁽¹⁾;
- b) Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari ⁽²⁾;
- c) Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio del 24 giugno 1991 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari ⁽³⁾;
- d) Titolo VI concernente i vini di qualità prodotti in regioni determinate del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vinicolo ⁽⁴⁾.

3. Per essere ammissibili al sostegno, i sistemi qualità riconosciuti dagli Stati membri devono essere conformi ai requisiti di cui alle lettere da a) a e):

- a) la specificità del prodotto finale ottenuto nell'ambito di tali sistemi è riconducibile agli obblighi precisi relativi ai metodi di produzione che garantiscono:
 - i) caratteristiche specifiche, compresi i processi di produzione, oppure
 - ii) una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale;
- b) i sistemi prevedono specifiche di produzione vincolanti, il rispetto delle quali è verificato da un organismo di controllo indipendente;
- c) i sistemi sono aperti a tutti i produttori;
- d) i sistemi sono trasparenti e assicurano una tracciabilità completa dei prodotti;
- e) i sistemi rispondono agli sbocchi di mercato attuali o prevedibili.

4. Non sono ammissibili al sostegno i sistemi il cui unico scopo è fornire un controllo più severo del rispetto delle norme obbligatorie nell'ambito della normativa comunitaria o nazionale.

Articolo 24 quater

1. Il sostegno è erogato sotto forma di un incentivo annuale di importo non superiore al massimale per azienda indicato nell'allegato. L'importo del pagamento è definito sulla base dei costi fissi derivanti dalla partecipazione ai sistemi che fruiscono di finanziamenti ed è fissato ad un livello tale da prevenire compensazioni eccessive.

2. La durata di tale sostegno non supera i cinque anni.

Articolo 24 quinquies

1. Il sostegno è erogato ai gruppi di produttori per le attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari compresi nei sistemi qualità comunitari o nazionali di cui

⁽¹⁾ GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 208 del 27.7.1992, pag. 9. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003.

⁽³⁾ GU L 198 del 22.7.1991, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003.

⁽⁴⁾ GU L 179 del 14.7.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003.

▼M1

all'articolo 24 ter e scelti per il sostegno dallo Stato membro nell'ambito della misura prevista agli articoli 24 bis, 24 ter e 24 quater.

2. Il sostegno comprende attività di informazione, di promozione e pubblicitarie.
3. Il valore totale del sostegno è limitato al 70 % dei costi ammissibili dell'azione.

▼B

CAPO VII

MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI TRASFORMAZIONE E DI COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI*Articolo 25*

1. Il sostegno agli investimenti favorisce il miglioramento e la razionalizzazione delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, contribuendo in tal modo ad aumentare la competitività e il valore aggiunto di tali prodotti.
2. Tale sostegno è finalizzato ad un o più dei seguenti obiettivi:
 - orientare la produzione in base all'andamento prevedibile dei mercati o favorire la creazione di nuovi sbocchi per la produzione agricola,
 - migliorare o razionalizzare i circuiti di commercializzazione o i processi di trasformazione,
 - migliorare la presentazione e il confezionamento dei prodotti o contribuire ad un migliore impiego o ad una eliminazione dei sottoprodotti o dei rifiuti,

▼M1

- sviluppare e applicare nuove tecnologie,

▼B

- favorire investimenti innovativi,
- migliorare e controllare la qualità,
- migliorare e controllare le condizioni sanitarie,
- proteggere l'ambiente.

Articolo 26

1. Il sostegno viene accordato alle persone cui incombe l'onere finanziario degli investimenti nell'ambito di imprese
 - che dimostrino redditività e
 - che rispettino requisiti minimi in materia di ambiente, di igiene e di benessere degli animali.

▼M1

Tuttavia, se gli investimenti sono realizzati allo scopo di conformarsi alle nuove norme minime in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali, il sostegno può essere concesso a questo fine. In tali casi le piccole unità di trasformazione possono beneficiare di una proroga per conformarsi alle norme minime ove un tale periodo sia necessario per risolvere i problemi specifici inerenti all'osservanza delle stesse. Le piccole unità di trasformazione si conformano alle norme pertinenti entro il termine del periodo di investimento.

▼B

2. Gli investimenti devono concorrere al miglioramento della situazione dei settori di produzione agricola di base interessati. Essi devono garantire una partecipazione adeguata dei produttori di tali prodotti di base ai vantaggi economici che da essi derivano.
3. Dev'essere offerta una sufficiente garanzia che si possano trovare sbocchi normali sui mercati per i prodotti interessati.

▼B*Articolo 27*

1. Gli investimenti si applicano alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca.
2. Gli investimenti devono essere conformi a criteri di scelta che stabiliscano le priorità ed indichino quali tipi di investimento non siano ammissibili al sostegno.

Articolo 28

1. Sono esclusi dal sostegno gli investimenti:
 - a livello di commercio al dettaglio,
 - per la commercializzazione o la trasformazione di prodotti provenienti da paesi terzi.
2. Il valore totale del sostegno, espresso in percentuale del volume di investimento che può fornire degli aiuti, è, limitato:
 - a) al 50 %, per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo n. 1,
 - b) al 40 %, nelle altre regioni.

CAPO VIII

SILVICOLTURA*Articolo 29*

1. Il sostegno al settore forestale contribuisce al mantenimento e allo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste nelle zone rurali.
2. Tale sostegno è finalizzato, in particolare, ad uno o più dei seguenti obiettivi:
 - una gestione e uno sviluppo sostenibili della silvicoltura,
 - il mantenimento e la valorizzazione delle risorse della silvicoltura,
 - l'estensione delle superfici boschive.

▼M1

3. Il sostegno di cui agli articoli 30 e 32 è accordato soltanto riguardo alle foreste e alle superfici boschive che siano proprietà di privati o di loro associazioni ovvero di comuni o di loro associazioni. Questa limitazione non si applica alle misure previste all'articolo 30, paragrafo 1, secondo trattino, per quanto riguarda gli investimenti in foreste destinati ad accrescerne in misura significativa il valore ecologico e sociale e alle misure previste all'articolo 30, paragrafo 1, sesto trattino.

▼B

4. Tale sostegno contribuisce al rispetto degli impegni assunti dalla Comunità e dagli Stati membri a livello internazionale. Esso si basa sui programmi forestali nazionali o regionali o su strumenti equivalenti che devono tener conto degli impegni assunti in sede di conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa.

▼M1

5. Le misure proposte in virtù del presente capo per le superfici boschive classificate come ad alto o medio rischio di incendio nel quadro dell'azione comunitaria per la protezione delle foreste contro gli incendi devono essere conformi ai piani di protezione delle foreste stabiliti dagli Stati membri per tali superfici.

▼B*Articolo 30*

1. Gli aiuti al settore forestale riguardano una o più delle seguenti misure:
 - l'imboschimento di superfici che non rientrano nell'ambito dell'articolo 31 a condizione che le specie impiantate siano adatte alle condizioni locali e compatibili con l'ambiente,

▼B

- investimenti in foreste destinati ad accrescerne in misura significativa il valore economico, ecologico o sociale,
- investimenti diretti a migliorare e a razionalizzare il raccolto, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della silvicoltura; gli investimenti legati all'uso del legname come materia prima devono essere limitati alle operazioni precedenti la trasformazione industriale,
- la promozione di nuovi sbocchi per l'uso e la commercializzazione dei prodotti della silvicoltura,
- lo stabilimento di associazioni di imprenditori costituite al fine di aiutare i loro membri a realizzare una gestione più sostenibile ed efficiente delle foreste,

▼M1

- la ricostituzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da disastri naturali e da incendi e l'introduzione di adeguate azioni preventive.

▼B

2. Le norme indicate nei capitoli I e VII ad eccezione dell'articolo 7, secondo comma, ►C1 si applicano, in quanto compatibili, a sostegno degli investimenti. ◄

Articolo 31

1. Viene accordato un sostegno per l'imboschimento delle superfici agricole purché esso sia adeguato alle condizioni locali e compatibili con l'ambiente.

▼M1

Tale sostegno può comprendere, oltre alle spese di sistemazione:

- un premio annuale per ettaro imboschito, destinato a coprire per un periodo non superiore a cinque anni i costi di manutenzione,
- un premio annuale per ettaro, volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento per un periodo non superiore a 20 anni, destinato ad agricoltori o ad associazioni di agricoltori che hanno coltivato le terre prima dell'imboschimento, o a qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato.

2. Ove il sostegno è concesso per l'imboschimento di superfici agricole di proprietà delle autorità pubbliche, esso copre unicamente le spese di sistemazione. Se il terreno imboschito è preso in locazione da una persona giuridica di diritto privato, può essere accordato il premio annuale di cui al paragrafo 1, secondo comma.

▼B

3. Il sostegno per l'imboschimento delle superfici agricole non viene accordato:
- ad agricoltori che beneficiano del sostegno al prepensionamento,
 - per l'impianto di abeti natalizi.

▼M1

In caso di imboschimento con specie a rapido accrescimento coltivate a breve durata, l'aiuto per i costi di imboschimento è concesso unicamente per le spese di sistemazione.

▼B

4. Gli importi massimi del premio annuale volto a compensare le perdite di reddito che possono beneficiare del sostegno comunitario figurano nell'allegato.

Articolo 32

1. Allo scopo di:
- mantenere e migliorare la stabilità ecologica delle foreste in zone la cui funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico e qualora le spese connesse con le misure di prevenzione o ripristino di tali foreste superino il prodotto dell'azienda,
 - mantenere fasce tagliafuoco mediante misure agricole,

▼B

sono versati pagamenti ai beneficiari per misure prese a tale effetto, purché siano garantiti in maniera sostenibile i valori di protezione ed ecologici delle foreste e le misure da porre in essere siano state stabilite in un contratto nel quale sia precisata la dotazione finanziaria.

2. I pagamenti sono fissati a un livello compreso tra gli importi minimi e gli importi massimi che figurano nell'allegato in base ai costi reali delle misure attuate, fissati preventivamente su base contrattuale.

CAPO IX

PROMOZIONE DELL'ADEGUAMENTO E DELLO SVILUPPO DELLE ZONE RURALI*Articolo 33*

Viene accordato un sostegno a misure, legate alle attività agricole e alla loro riconversione nonché ad attività rurali, che non rientrano nell'ambito di applicazione di altre misure di cui al presente titolo.

Tali misure riguardano:

- le opere di miglioramento fondiario,
- la ricomposizione fondiaria,

▼M1

- l'avviamento di sistemi di consulenza aziendale, di cui al Capo III del Titolo II del regolamento (CE) n. 1782/2003 e di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole,
- la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, compresa la realizzazione di sistemi qualità, di cui all'articolo 24 ter, paragrafi 2 e 3,

▼B

- i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale,
- il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale,
- la diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito,
- la gestione delle risorse idriche in agricoltura,
- lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura,
- l'incentivazione di attività turistiche e artigianali,
- la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali,
- la ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione,
- l'ingegneria finanziaria,

▼M1

- la gestione di strategie integrate di sviluppo rurale da parte dei partenariati locali.

▼B

CAPO X

MODALITÀ DI APPLICAZIONE*Articolo 34*

Dettagliate modalità di applicazione del presente titolo sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 50, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

AL:2

Tali modalità possono riguardare, in particolare,

- le condizioni per il sostegno agli investimenti per le aziende agricole (articoli 4-7), comprese le limitazioni richieste in applicazione dell'articolo 6,

▼B

- il periodo e le condizioni per il miglioramento della redditività di un'azienda agricola e le condizioni per l'uso dei terreni resi disponibili in caso di prepensionamento (articolo 11, paragrafo 2),
- le condizioni per la concessione e il calcolo delle indennità compensative nelle zone svantaggiate, compresi i casi di uso in comune di terreni agricoli (articoli 14 e 15) e dei pagamenti compensativi nelle regioni soggette a vincoli ambientali (articolo 16),
- le condizioni che disciplinano l'assunzione di impegni agroambientali (articoli 23 e 24),
- i criteri di selezione per gli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (articolo 27, paragrafo 2),
- le condizioni relative alle misure forestali (capitolo VIII),

▼M1

- le condizioni relative alle misure concernenti il rispetto delle norme (Capo V bis),
- le condizioni relative alle misure concernenti la qualità alimentare (Capo VI bis).

▼B

In base alla stessa procedura, la Commissione può derogare all'articolo 28, paragrafo 1, nelle regioni ultraperiferiche, purché i prodotti trasformati siano destinati al mercato della regione in questione.

TITOLO III

PRINCIPI GENERALI, DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE E FINANZIARIE

CAPO I

PRINCIPI GENERALI

Sezione I

Sostegno del FEAOG*Articolo 35***▼M1**

1. Il sostegno comunitario al prepensionamento (articoli 10, 11 e 12), alle zone svantaggiate e alle zone soggette a vincoli ambientali (articoli 13-21), al rispetto delle norme (articoli 21 bis-21 quinquies), alle misure agroambientali e al benessere degli animali (articoli 22, 23 e 24), alla qualità alimentare (articoli 24 bis-24 quinquies) e all'imbo-schimento (articolo 31) è finanziato dal FEAOG, sezione garanzia, in tutta la Comunità.

▼B

2. Il sostegno comunitario ad altre misure di sviluppo rurale è finanziato dal FEAOG,
- sezione orientamento, nelle zone dell'obiettivo n. 1,
 - sezione garanzia, nelle zone non comprese nell'obiettivo n. 1.
3. Il sostegno alle misure di cui all'articolo 33, sesto, settimo e nono trattino, è finanziato dal FEAOG nelle zone contemplate dagli obiettivi n. 1 e n. 2 e nelle zone in transizione, a condizione che tale finanziamento non sia effettuato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Articolo 36

1. Per quanto riguarda il sostegno alle misure di sviluppo rurale di cui all'articolo 35, paragrafo 2:
- nelle zone dell'obiettivo n. 1, si applica il regolamento (CE) n. 1260/1999, integrato dalle norme specifiche del presente regolamento,

▼B

— nelle zone dell'obiettivo n. 2, si applica il regolamento (CE) n. 1260/1999, integrato dalle norme specifiche del presente regolamento e salvo disposizioni contrarie del presente regolamento.

2. Per quanto riguarda il sostegno alle misure di sviluppo rurale finanziate dal FEAOG, sezione garanzia, si applicano le norme specifiche previste dal ►C1 regolamento (CE) n. 1258/1999 (1) ◀ e le disposizioni adottate ai sensi di tale regolamento, salvo disposizioni contrarie del presente regolamento.

Sezione II

Compatibilità e coerenza*Articolo 37*

1. Il sostegno allo sviluppo rurale è concesso soltanto per misure conformi alla normativa comunitaria.

2. Tali misure devono essere coerenti con le altre politiche comunitarie e con le misure applicate nell'ambito di tali politiche.

In particolare, le misure che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento ►C2 non possono beneficiare di un sostegno ◀ nell'ambito di altri regimi di sostegno comunitari, se esse sono incompatibili con le condizioni specifiche previste dal presente regolamento.

3. Dev'essere inoltre garantita la coerenza con le misure attuate nell'ambito di altri strumenti della politica agricola comune e, in particolare, tra le misure di sostegno rurale, da un lato, e le misure realizzate nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato e quelle relative alla qualità dei prodotti agricoli e alle condizioni sanitarie, dall'altro, nonché la coerenza tra le varie misure di sostegno allo sviluppo rurale.

Di conseguenza, non viene concesso alcun sostegno ai sensi del presente regolamento per:

— misure che rientrano nel campo di applicazione di regimi di sostegno nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato con le eccezioni, motivate da criteri oggettivi, che possono essere definite in applicazione dell'articolo 50,

▼M1

— misure volte a sostenere progetti di ricerca o misure ammissibili al finanziamento comunitario a titolo della decisione 90/424/CEE del Consiglio del 26 giugno 1990 relativa a talune spese nel settore veterinario (2).

▼B

4. Gli Stati membri possono stabilire condizioni ulteriori o più restrittive per la concessione del sostegno comunitario allo sviluppo rurale, purché tali condizioni siano coerenti con gli obiettivi e con i requisiti previsti dal presente regolamento.

Articolo 38

1. La stessa misura non può beneficiare di pagamenti contemporaneamente ai sensi del presente regolamento e nell'ambito di altri regimi di sostegno comunitari.

2. È possibile combinare il sostegno a diverse misure ai sensi del presente regolamento, soltanto se sono coerenti e compatibili fra loro. Se del caso, il livello del sostegno viene adeguato.

(1) Vedi pagina 103 della presente Gazzetta ufficiale.

(2) GU L 224 del 18.8.1990, pag. 19. Decisione modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003

▼B

Articolo 39

1. Gli Stati membri adottano tutti i provvedimenti necessari per garantire la compatibilità e la coerenza tra le misure di sviluppo rurale ai sensi delle disposizioni di cui al presente capitolo.
2. I piani di sviluppo rurale presentati dagli Stati membri devono comprendere una valutazione della compatibilità della coerenza delle misure di sostegno previste e un'indicazione dei provvedimenti adottati per garantire compatibilità e coerenza.
3. Le misure di sostegno sono, ove necessario, riesaminate successivamente per garantire compatibilità e coerenza.

CAPO II

PROGRAMMAZIONE*Articolo 40*

1. Le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione orientamento del FEAOG rientrano nella programmazione per le regioni dell'obiettivo n. 1 ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/1999.
2. Le misure di sviluppo rurale diverse da quelle previste dall'articolo 35, paragrafo 1, possono rientrare nella programmazione per le regioni dell'obiettivo n. 2 ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/1999.
3. Le altre misure di sviluppo rurale che non rientrano nella programmazione a norma dei paragrafi 1 e 2, sono soggette alla programmazione dello sviluppo rurale, a norma degli articoli 41-44.
4. Per quanto riguarda misure adeguate per lo sviluppo rurale, gli Stati membri possono sottomettere all'approvazione anche disposizioni di ordine generale che rientrano nella programmazione a norma dei paragrafi 1-3 se nella misura in cui ciò sia appropriato al mantenimento di requisiti uniformi.

Articolo 41

1. I piani di sviluppo rurale sono redatti al livello geografico ritenuto più opportuno. Essi sono elaborati dalle autorità più competenti designate dallo Stato membro e presentati dallo Stato membro alla Commissione, previa consultazione delle autorità e delle organizzazioni competenti, all'adeguato livello territoriale.
2. Le misure di sostegno allo sviluppo rurale da applicare in una determinata zona sono comprese, ove possibile, in un unico piano. Qualora sia necessario redigere diversi piani, viene indicata la relazione tra le misure previste da tali piani e viene garantita la loro compatibilità e coerenza.

Articolo 42

I piani di sviluppo rurale si estendono su un periodo di sette anni a decorrere dal 1° gennaio 2000.

Articolo 43

1. I piani di sviluppo rurale comprendono:
 - una descrizione quantificata della situazione attuale, che indichi le disparità, le carenze e il potenziale di sviluppo, le risorse finanziarie impiegate e i principali risultati delle azioni intraprese nel precedente periodo di programmazione, in base ai risultati delle valutazioni disponibili,
 - una descrizione della strategia proposta, i suoi obiettivi quantificati, i progetti di sviluppo rurale selezionati e la zona geografica interessata,
 - una valutazione, che indichi gli effetti previsti dal punto di vista economico, ambientale e sociale, compreso l'impatto sull'occupazione,

▼B

- una tabella finanziaria generale indicativa, che rechi una sintesi delle risorse finanziarie nazionali e comunitarie impiegate e corrispondenti a ognuno degli obiettivi prioritari di sviluppo rurale previsti dal piano e, allorché il piano riguardi zone rurali dell'obiettivo 2, individui gli importi indicativi per le misure in materia di sviluppo rurale di cui all'articolo 33 in queste zone,
 - una descrizione delle misure previste ai fini dell'attuazione dei piani e, in particolare, dei regimi di aiuto, comprendente gli elementi necessari per valutare le norme relative alla concorrenza,
 - se del caso, dati relativi ad eventuali studi, progetti dimostrativi, azioni di formazione o di assistenza tecnica necessari per la preparazione, la realizzazione o l'adeguamento delle misure previste,
 - l'indicazione delle autorità competenti e degli organismi responsabili,
 - provvedimenti che garantiscano l'attuazione efficace e corretta dei piani, compresi il controllo e la valutazione, una definizione degli indicatori quantificati per la valutazione, delle disposizioni relative al controllo e alle sanzioni, nonché di pubblicità adeguata,
 - i risultati delle consultazioni e l'indicazione delle autorità e organismi associati, nonché le parti economiche e sociali ai livelli appropriati.
2. Nei loro piani gli Stati membri:
- predispongono misure agroambientali sul loro territorio e secondo le loro specifiche esigenze,
 - garantiscono il necessario equilibrio tra le varie misure di sostegno.

Articolo 44

1. I piani di sviluppo rurale sono presentati entro sei mesi a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento.
2. La Commissione esamina i piani presentati per valutarne la conformità al presente regolamento. In base a tali piani, la Commissione approva i documenti di programmazione per lo sviluppo rurale secondo la procedura di cui all'articolo 50 del regolamento (CE) n. 1260/1999 entro sei mesi dalla presentazione dei piani stessi.

CAPO III

MISURE COMPLEMENTARI E INIZIATIVE COMUNITARIE*Articolo 45*

1. A norma dell'articolo 21, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1260/1999 la Commissione può, secondo la procedura di cui all'articolo 51, paragrafo 2 di detto regolamento, ampliare l'ambito di applicazione dell'assistenza fornita dalla sezione orientamento del FEAOG oltre i limiti previsti dall'articolo 35, paragrafo 2 del presente regolamento e il finanziamento di misure ammissibili ai sensi dei seguenti ►C1 regolamenti (CE) n. 1783/1999 ⁽¹⁾, (CE) n. 1784/1999 ⁽²⁾, e ◄ (CE) n. 1263/1999 ⁽³⁾ per l'attuazione di tutte le misure nell'ambito dell'iniziativa comunitaria di sviluppo rurale.
2. La sezione garanzia del FEAOG può, su iniziativa della Commissione, finanziare studi legati alla programmazione dello sviluppo rurale.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINANZIARIE*Articolo 46*

1. Il sostegno comunitario per lo sviluppo rurale da parte della sezione garanzia del FEAOG è soggetto a una programmazione e a

⁽¹⁾ GU L 213 del 13.8.1999, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 213 del 13.8.1999, pag. 5.

⁽³⁾ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 54.

▼B

una contabilità finanziaria su base annua. La programmazione finanziaria rientra nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale (articolo 40, paragrafo 3) e della programmazione relativa all'obiettivo n. 2.

2. La Commissione assegna agli Stati membri stanziamenti iniziali su base annua e secondo criteri obiettivi, che tengano conto delle situazioni e delle esigenze particolari, nonché delle azioni impegnative da intraprendere, specialmente per quanto riguarda l'ambiente, l'occupazione e la conservazione del paesaggio.

3. Gli stanziamenti iniziali sono modificati in base a spese effettive e a previsioni di spesa rivedute, presentate dagli Stati membri tenendo conto degli obiettivi dei programmi e dei fondi disponibili e, di norma, coerentemente con l'intensità degli aiuti a favore delle zone rurali contemplate dall'obiettivo n. 2.

Articolo 47

1. Le disposizioni finanziarie di cui all'articolo 31 e all'articolo 32 (tranne il quinto comma del paragrafo 1) e agli articoli 34, 38 e 39 del regolamento (CE) n. 1260/1999 non si applicano al sostegno per le misure di sviluppo rurale relative all'obiettivo n. 2.

La Commissione adotta i provvedimenti necessari per garantire un'attuazione efficace e coerente di tali misure, alle quali si applicano almeno i criteri stabiliti nelle disposizioni di cui al primo comma, compreso il principio di un'unica autorità responsabile della gestione.

2. Per le misure contemplate dalla programmazione dello sviluppo rurale, la Comunità partecipa al finanziamento in base ai principi di cui agli articoli 29 e 30 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Al riguardo:

- la partecipazione finanziaria della Comunità ammonta al massimo al 50 % del costo totale ammissibile e, in linea di massima, almeno al 25 % della spesa pubblica ammissibile nelle zone non contemplate dagli obiettivi n. 1 e n. 2;
- per gli investimenti generatori di entrate si applicano i tassi di cui all'articolo 29, paragrafo 4, lettera a), punti ii) e iii), e lettera b), punti ii) e iii) del regolamento (CE) n. 1260/1999. Le aziende agricole e quelle silvicole nonché le imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali sono considerate al riguardo come imprese a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, lettera b), punto iii);

▼M1

- nell'ambito della programmazione la partecipazione finanziaria della Comunità alle misure previste agli articoli 22, 23 e 24 del presente regolamento non è superiore all'85 % nelle zone dell'obiettivo n. 1 e al 60 % nelle altre.

▼B

A tali pagamenti si applica il disposto dell'articolo 32, paragrafo 1, quinto comma, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

3. L'assistenza finanziaria da parte della sezione garanzia del FEAOG può assumere la forma di pagamenti anticipati per la realizzazione del programma e di pagamenti in funzione delle spese sostenute.

CAPO V

CONTROLLO E VALUTAZIONE

Articolo 48

1. La Commissione e gli Stati membri garantiscono un controllo efficace dell'attuazione della programmazione dello sviluppo rurale.

2. Tale controllo è svolto mediante procedure stabilite congiuntamente.

▼B

Il controllo si basa su specifici indicatori fisici e finanziari convenuti e definiti in precedenza.

Gli Stati membri presentano alla Commissione relazioni annuali sull'evoluzione dei progetti.

3. Se del caso, vengono istituiti comitati di controllo.

Articolo 49

1. La valutazione delle misure contemplate dalla programmazione dello sviluppo rurale viene effettuata in base ai principi di cui agli articoli da 40 a 43 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

2. Il FEAOG garanzia, nel quadro delle risorse finanziarie destinate ai programmi, può partecipare al finanziamento di valutazioni sullo sviluppo rurale effettuate negli Stati membri. Su iniziativa della Commissione il FEAOG garanzia può anche finanziarie valutazioni su scala comunitaria.

CAPO VI

MODALITÀ DI APPLICAZIONE*Articolo 50*

Dettagliate modalità di applicazione del presente titolo sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Tali modalità possono definire, in particolare, le informazioni relative

- alla presentazione di piani di sviluppo rurale (articoli da 41 a 44),
- alla revisione dei documenti di programmazione relativi allo sviluppo rurale,
- alla programmazione finanziaria, in particolare al fine di garantire la disciplina di bilancio (articolo 46) e la partecipazione al finanziamento (articolo 47, paragrafo 2),
- al controllo e alla valutazione (articoli 48 e 49),
- alla garanzia della coerenza tra le misure di sviluppo rurale e le misure di sostegno nell'ambito delle organizzazioni di mercato (articolo 37).

TITOLO IV

AIUTI DI STATO*Articolo 51*

1. Salvo disposizione contraria prevista dal presente titolo, agli aiuti concessi dagli Stati membri per misure di sostegno allo sviluppo rurale si applicano gli articoli da 87 e 89 del trattato.

Tuttavia, gli articoli da 87 e 89 del trattato non si applicano ai contributi finanziari accordati dagli Stati membri per misure che beneficiano del sostegno comunitario ai sensi dell'articolo 36 del trattato e secondo le disposizioni del presente regolamento.

2. Sono vietati gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole che superano le percentuali di cui all'articolo 7.

Tale divieto non è applicabile agli aiuti destinati

- ad investimenti realizzati principalmente nell'interesse pubblico in relazione alla conservazione dei paesaggi tradizionali modellati da attività agricole e forestali o al trasferimento di fabbricati aziendali;
- ad investimenti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente;
- ad investimenti intesi a migliorare le condizioni di igiene e di benessere degli animali.

3. Sono vietati gli aiuti di Stato concessi agli agricoltori per compensare gli svantaggi naturali nelle regioni svantaggiate, se non soddisfano le condizioni di cui agli articoli 14 e 15.

▼B

4. Sono vietati gli aiuti di Stato a favore degli agricoltori in compenso di impegni agroambientali che non soddisfano le condizioni di cui agli articoli 22, 23 e 24. Possono tuttavia essere accordati aiuti supplementari che superino gli importi fissati a norma dell'articolo 24, paragrafo 2, purché siano giustificati a norma del paragrafo 1 di detto articolo. In casi eccezionali debitamente motivati, si può derogare alla durata minima di tali impegni conformemente all'articolo 23, paragrafo 1.

▼M1

5. Sono vietati gli aiuti di Stato a favore degli agricoltori che si adeguano alle norme rigorose basate sulla normativa comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro, se questi non soddisfano le condizioni di cui agli articoli 21 bis, 21 ter e 21 quater. Possono tuttavia essere accordati aiuti supplementari che superino gli importi massimi fissati conformemente all'articolo 21 quater per aiutare gli agricoltori a conformarsi alla normativa nazionale allorché questa superi i requisiti comunitari.

In assenza di normativa comunitaria, sono vietati gli aiuti di Stato a favore degli agricoltori che si adeguano alle norme rigorose basate sulla normativa nazionale in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro, se questi non soddisfano le pertinenti condizioni di cui agli articoli 21 bis, 21 ter e 21 quater. Possono tuttavia essere accordati aiuti supplementari che superino gli importi massimi fissati conformemente all'articolo 21 quater, purché siano giustificati a norma del paragrafo 1 di detto articolo.

▼B*Articolo 52*

A norma dell'articolo 36 del trattato, gli aiuti di Stato destinati a fornire finanziamenti supplementari a favore di misure di sviluppo rurale che beneficiano del sostegno comunitario sono notificati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione secondo le disposizioni previste dal presente regolamento, nell'ambito della programmazione di cui all'articolo 40. Agli aiuti così notificati non si applica la prima frase dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

TITOLO V

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI*Articolo 53*

1. Qualora siano necessarie misure specifiche per agevolare la transizione dal sistema attualmente in vigore a quello stabilito dal presente regolamento, tali misure sono adottate dalla Commissione secondo le procedure di cui all'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

2. Tali misure sono adottate, in particolare, per inserire nell'ambito del sostegno allo sviluppo rurale previsto dal presente regolamento azioni di sostegno comunitarie già esistenti, approvate dalla Commissione per un periodo che termina dopo il 1° gennaio 2000 o senza limiti di tempo.

Articolo 54

1. Il testo dell'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 1696/71 del Consiglio, del 26 luglio 1971, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo ⁽¹⁾, è sostituito dal testo seguente:

⁽¹⁾ GU L 175 del 4.8.1971, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1554/97 (GU L 208 del 2.8.1997, pag. 1).

▼B

«Articolo 17

1. I regolamenti relativi al finanziamento della politica agricola comune si applicano al mercato dei prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, a decorrere dalla data di applicazione delle disposizioni ivi previste.
 2. L'aiuto di cui all'articolo 8 può beneficiare di un cofinanziamento da parte della Comunità.
 3. Gli Stati membri versano ai produttori l'aiuto di cui all'articolo 12 tra il 16 ottobre e il 31 dicembre dell'anno della campagna di commercializzazione per la quale è richiesto l'aiuto.
 4. La Commissione adotta le modalità di applicazione del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 20.»
2. Il testo dell'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana ⁽¹⁾, è sostituito dal testo seguente:

«Articolo 6

1. Gli Stati membri concedono alle organizzazioni di produttori riconosciute, per i cinque anni successivi alla data del riconoscimento, aiuti intesi a incoraggiare la loro costituzione e ad agevolarne il funzionamento amministrativo.
 2. L'importo di tale aiuto:
 - nel primo, secondo, terzo, quarto e quinto anno ammonta rispettivamente al 5 %, al 5 %, al 4 %, al 3 % e al 2 % del valore della produzione commercializzata, coperta dall'azione dell'organizzazione di produttori;
 - non può superare il costo effettivo della costituzione e del funzionamento amministrativo dell'organizzazione in questione;
 - viene versato in rate annuali, al massimo per sette anni a decorrere dalla data del riconoscimento.

Per ciascun anno il valore di tale produzione è calcolato sulla base:

 - della produzione media effettivamente commercializzata e
 - dei prezzi medi alla produzione ottenuti.
 3. Le organizzazioni di produttori derivanti da organizzazioni che soddisfano già in gran parte le condizioni di cui al presente regolamento possono beneficiare di aiuti ai sensi del presente articolo, purché siano nate da una fusione finalizzata a realizzare più efficacemente gli obiettivi di cui all'articolo 5. In tal caso, tuttavia, l'aiuto può essere accordato soltanto a copertura del costo di costituzione dell'organizzazione (spese sostenute per i lavori preparatori e per la redazione dell'atto costitutivo e degli statuti dell'associazione).
 4. Gli aiuti di cui al presente articolo sono portati a conoscenza della Commissione con una relazione trasmessa da ciascuno Stato membro alla fine di ogni esercizio finanziario.»
3. Il regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli ⁽²⁾, è modificato come segue:

- a) Il testo dell'articolo 15, paragrafo 6 è sostituito dal testo seguente:
- «6. Per quanto concerne le regioni della Comunità in cui il livello di organizzazione dei produttori è particolarmente scarso, gli Stati membri possono essere autorizzati, previa richiesta debitamente giustificata, a concedere alle organizzazioni di produttori un aiuto finanziario nazionale pari ad un massimo della metà dei contributi finanziari dei produttori. Tale aiuto si aggiunge al fondo d'esercizio.

⁽¹⁾ GU L 47 del 25.2.1993, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1637/98 (GU L 210 del 28.7.1998, pag. 28).

⁽²⁾ GU L 297 del 21.11.1996, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 847/1999 (GU L 108 del 27.4.1999, pag. 7).

▼B

Per gli Stati membri in cui meno del 15 % della produzione di ortofrutticoli è commercializzato da organizzazioni di produttori e in cui la produzione di ortofrutticoli rappresenta almeno il 15 % della produzione agricola totale, l'aiuto di cui al precedente comma può essere parzialmente rimborsato dalla Comunità, su richiesta dello Stato membro interessato.»

b) Il testo dell'articolo 52 è sostituito dal testo seguente:

«*Articolo 52*

1. Le spese connesse al pagamento dell'indennità comunitaria di ritiro e al finanziamento comunitario del fondo d'esercizio, delle misure specifiche di cui all'articolo 17 ed agli articoli 53, 54, e 55, nonché delle attività di controllo degli esperti degli Stati membri messi a disposizione della Commissione ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 1, si considerano interventi intesi a stabilizzare i mercati agricoli a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), del ►C1 regolamento (CE) n. 1258/1999 (*). ◀

2. Le spese connesse agli aiuti concessi dagli Stati membri a norma dell'articolo 14 e dell'articolo 15, paragrafo 6, secondo comma, si considerano interventi intesi a stabilizzare i mercati agricoli a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), del ►C1 regolamento (CE) n. 1258/1999. ◀ Tali spese possono beneficiare di un cofinanziamento da parte della Comunità.

3. La Commissione stabilisce le modalità d'applicazione del paragrafo 2 del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 46.

4. Le disposizioni del titolo VI si applicano fatta salva l'attuazione del regolamento (CEE) n. 4045/98 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, e che abroga la direttiva 77/435/CEE (**).

(*) GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103.

(**) GU L 388 del 30.12.1989, pag. 17. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 3235/94 (GU L 338 del 28.12.1994, pag. 16).»

Articolo 55

1. Sono abrogati i seguenti regolamenti:

- regolamento (CEE) n. 4256/88,
- regolamenti (CE) n. 950/97, (CE) n. 951/97, (CE) n. 952/97 e (CEE) n. 867/90,
- regolamenti (CEE) n. 2078/92, (CEE) n. 2079/92 e (CEE) n. 2080/92,
- regolamento (CEE) n. 1610/89.

2. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

- articolo 21 del regolamento (CEE) n. 3763/91 ⁽¹⁾,
- articolo 32 del regolamento (CEE) n. 1600/92 ⁽²⁾,
- articolo 27 del regolamento (CEE) n. 1601/92 ⁽³⁾,
- articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2019/93 ⁽⁴⁾.

3. I regolamenti e le disposizioni abrogate rispettivamente ai sensi dei paragrafi 1 e 2 rimangono applicabili alle azioni approvate dalla Commissione ai sensi dei regolamenti interessati anteriormente al 1° gennaio 2000.

4. Le direttive del Consiglio e della Commissione relative all'adozione di elenchi di zone svantaggiate, o alla modifica di tali elenchi a

⁽¹⁾ GU L 356 del 24.12.1991, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 173 del 27.6.1992, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 173 del 27.6.1992, pag. 13.

⁽⁴⁾ GU L 184 del 27.7.1993, pag. 1.

▼B

norma dell'articolo 21, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 950/97, rimangono in vigore, tranne se ulteriormente modificate nell'ambito dei programmi.

Articolo 56

Il presente regolamento entra in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Esso si applica, per quanto riguarda il sostegno comunitario, a decorrere dal 1° gennaio 2000.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

▼M1

ALLEGATO

TABELLA DEGLI IMPORTI

Articolo	Oggetto	EURO	
8, par. 2	Aiuti all'insediamento	25 000	
12, par. 1	Prepensionamento	15 000 (*) 150 000 3 500 35 000	per cedente e all'anno importo totale per cedente per lavoratore e all'anno importo globale per lavora- tore
15, par. 3	Indennità compensativa minima	25 (**)	per ettaro di terreni agricoli
	Indennità compensativa massima	200	per ettaro di terreni agricoli
	Indennità compensativa massima media	250	per ettaro di terreni agricoli
16	Pagamento massimo	200	per ettaro
	Pagamento massimo iniziale	500	per ettaro
21 quater	Pagamento massimo	10 000	per azienda
21 quinquies	Servizi di consulenza aziendale	1 500	per consulenza
24, par. 2	Colture annuali	600	per ettaro
	Colture perenni specializzate	900	per ettaro
	Altri usi dei terreni	450	per ettaro
	Razze locali minacciate di abbandono	200 (***)	per unità di bestiame
	Benessere degli animali	500	per unità di bestiame
24 quater	Pagamento massimo	3 000	Per azienda
31, par. 4	Premio annuale massimo per compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento		
	— per gli agricoltori o le loro associazioni	725	per ettaro
	— per ogni altra persona giuridica di diritto privato	185	per ettaro
32, par. 2	Pagamento minimo	40	per ettaro
	Pagamento massimo	120	per ettaro

(*) In base all'importo totale per cedente i pagamenti annuali massimi possono essere aumentati sino al doppio, tenendo conto della struttura economica delle aziende nei territori e dell'obiettivo dell'accelerazione dell'adattamento delle strutture agricole.

(**) Questo importo può essere ridotto per tenere conto della situazione geografica particolare o della struttura economica delle aziende in taluni territori e per evitare compensazioni eccessive a norma dell'articolo 15, paragrafo 1, secondo trattino.

(***) Questo importo può essere aumentato in casi eccezionali per tener conto delle esigenze specifiche di alcune razze, che dovrebbero essere motivate nei piani di sviluppo rurale.

Rettifica del regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)

(Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 153 del 30 aprile 2004)

Il regolamento (CE) n. 817/2004 va letto come segue:

**REGOLAMENTO (CE) N. 817/2004 DELLA COMMISSIONE
del 29 aprile 2004**

recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti ⁽¹⁾, in particolare gli articoli 34, 45 e 50,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (CE) n. 1257/1999 ha definito una disciplina unica per il sostegno del FEAOG allo sviluppo rurale e ha stabilito, in particolare nel titolo II, le misure sovvenzionabili, gli obiettivi e i criteri di ammissibilità. Tale disciplina si applica al sostegno a favore dello sviluppo rurale nell'insieme della Comunità.
- (2) Per completare tale disciplina è stato adottato il regolamento (CE) n. 445/2002 della Commissione, del 26 febbraio 2002, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) ⁽²⁾, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'ambito dei vigenti strumenti applicati in virtù di diversi regolamenti del Consiglio, abrogati dall'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
- (3) Il regolamento (CE) n. 445/2002 è stato profondamente modificato. Inoltre, in occasione della modifica del regolamento (CE) n. 1257/1999 sono state introdotte quattro nuove misure per le quali è necessario adottare modalità di

applicazione. D'altro canto, tenendo conto dell'esperienza acquisita dall'inizio del periodo di programmazione, occorre chiarire alcune disposizioni, in particolare per quanto riguarda la procedura di modifica dei documenti di programmazione, la gestione finanziaria dei programmi e i controlli. Per ragioni di chiarezza e razionalità è quindi opportuno adottare un nuovo regolamento recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 ed abrogare il regolamento (CE) n. 445/2002.

- (4) Dette disposizioni di applicazione devono attenersi al principio di sussidiarietà e devono quindi limitarsi a quanto è necessario adottare a livello comunitario.
- (5) Quanto ai criteri di ammissibilità, il regolamento (CE) n. 1257/1999 stabilisce tre condizioni essenziali per il sostegno agli investimenti nelle aziende agricole e nelle imprese di trasformazione, nonché per gli aiuti ai giovani agricoltori. Si deve stabilire il momento in cui devono sussistere tali condizioni e precisare la durata del periodo che può essere concesso dagli Stati membri a determinati beneficiari per conformarsi alle norme minime qualora realizzino investimenti per garantire il rispetto di dette norme.
- (6) Il sostegno comunitario agli investimenti nelle aziende agricole e negli stabilimenti di trasformazione è subordinato alla condizione che si possano trovare normali sbocchi di mercato per i prodotti in questione. Occorre stabilire le modalità per la valutazione dell'esistenza di tali sbocchi di mercato.
- (7) Il sostegno alla formazione professionale non si applica alla normale istruzione agraria e forestale.
- (8) Quanto alle condizioni per il sostegno al prepensionamento, devono essere risolti i problemi specifici legati alla cessione di un'azienda da parte di più cedenti o da parte di un affittuario.

⁽¹⁾ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 583/2004 (GU L 91 del 30.3.2004, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 74 del 15.3.2002, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 963/2003 (GU L 138 del 5.6.2003, pag. 32).

- (9) Nelle zone svantaggiate, relativamente a superfici sfruttate in comune da più agricoltori, possono essere concesse indennità compensative a ciascuno di tali agricoltori, proporzionalmente ai rispettivi diritti d'uso del terreno.
- (10) Occorre precisare le competenze e gli strumenti di cui devono disporre le autorità o gli organismi selezionati per la fornitura di servizi di consulenza alle aziende agricole.
- (11) Nell'ambito del sostegno per misure agroambientali o relative al benessere degli animali, la definizione dei requisiti minimi che gli agricoltori devono rispettare in relazione ai vari impegni agroambientali o relativi al benessere degli animali deve garantire un'applicazione equilibrata di questa misura, tenendo conto dei suoi obiettivi e contribuendo così ad uno sviluppo rurale sostenibile.
- (12) Per quanto riguarda il sostegno agli agricoltori che partecipano ad un sistema di qualità, è opportuno precisare i prodotti interessati e il tipo di costi fissi che possono essere presi in considerazione per il calcolo dell'importo del sostegno.
- (13) Allo scopo di garantire la complementarità tra le misure di promozione istituite dall'articolo 24 *quinquies* del regolamento (CE) n. 1257/1999 e il regime relativo alle azioni di informazione e di promozione istituito dal regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio, del 19 dicembre 2000, relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno⁽¹⁾, appare opportuno stabilire le condizioni dettagliate per il sostegno alla promozione dei prodotti di qualità, in particolare i beneficiari e le azioni ammissibili. Inoltre, per evitare il rischio di un doppio finanziamento, è necessario escludere il sostegno erogato nel quadro dello sviluppo rurale per le azioni di informazione e promozione realizzate in applicazione del regolamento (CE) n. 2826/2000.
- (14) È necessario definire i criteri di selezione per gli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Tenendo conto dell'esperienza acquisita, tali criteri di selezione devono basarsi su principi generali anziché su norme settoriali.
- (15) È opportuno derogare, a determinate condizioni, al disposto dell'articolo 28, paragrafo 1, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999, che esclude nelle regioni ultraperiferiche il sostegno a favore degli investimenti per la trasformazione e la commercializzazione di prodotti provenienti da paesi terzi.
- (16) Occorre definire con maggiore precisione le foreste escluse dal sostegno al settore forestale in forza dell'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
- (17) Devono essere precisate le condizioni per poter beneficiare del sostegno all'imboschimento delle superfici agricole e dei pagamenti previsti a favore delle attività volte a mantenere e a migliorare la stabilità ecologica delle foreste.
- (18) A norma dell'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999, è concesso un sostegno a favore di altre misure legate alle attività agricole e alla loro riconversione, nonché ad attività rurali, che non rientrano nell'ambito di applicazione di altre misure di sviluppo rurale. Data la varietà di misure che potrebbero rientrare nel campo di applicazione di detto articolo, è opportuno lasciare in primo luogo agli Stati membri il compito di definire le condizioni per la concessione di questo tipo di sostegno nell'ambito della programmazione.
- (19) Occorre adottare disposizioni comuni a più misure, in particolare allo scopo di garantire l'applicazione delle consuete buone pratiche agricole laddove viene fatto riferimento a questo criterio, e la necessaria flessibilità degli impegni a lungo termine per tenere conto di eventi che potrebbero influenzare tali impegni, senza peraltro mettere in causa l'efficace applicazione delle varie misure di sostegno.
- (20) Occorre tracciare una linea di demarcazione netta tra il finanziamento del sostegno allo sviluppo rurale e quello previsto nel quadro delle organizzazioni comuni di mercato. Le eventuali deroghe al principio secondo cui le misure che rientrano nell'ambito dei regimi di sostegno delle organizzazioni comuni di mercato non possono beneficiare del sostegno allo sviluppo rurale devono essere proposte dagli Stati membri nell'ambito della programmazione relativa allo sviluppo rurale in funzione delle loro esigenze specifiche e secondo una procedura trasparente.
- (21) I pagamenti nell'ambito delle misure di sviluppo rurale devono essere versati integralmente ai beneficiari.
- (22) Il regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione⁽²⁾ reca disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali⁽³⁾, relativamente all'ammissibilità delle spese concernenti i progetti cofinanziati dai Fondi strutturali e quindi dalla sezione «orientamento» del FEAOG. A fini di coerenza, è opportuno che il regolamento (CE) n. 1685/2000 si applichi alle misure cofinanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG, salvo altrimenti disposto dal regolamento (CE) n. 1257/1999, dal regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo al finanziamento della politica agricola comune⁽⁴⁾, e dal presente regolamento.

⁽¹⁾ GU L 328 del 23.12.2000, pag. 2.

⁽²⁾ GU L 193 del 29.7.2000, pag. 39. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 448/2004 (GU L 72 dell'11.3.2004, pag. 66).

⁽³⁾ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1105/2003 (GU L 158 del 27.6.2003, pag. 3).

⁽⁴⁾ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103.

- (23) La fissazione di listini dei prezzi unitari costituisce una prassi frequente per taluni investimenti cofinanziati a norma dell'articolo 30, paragrafo 1, primo, secondo e sesto trattino, e dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999. Per ragioni di chiarezza e per semplificare la gestione di tali misure appare pertinente prevedere, a partire dal 2000, la possibilità di esentare i beneficiari dall'obbligo di presentare le fatture richieste dal regolamento (CE) n. 1685/2000. È altresì opportuno stabilire le condizioni di applicazione dei listini per garantire una gestione efficace da parte degli Stati membri che li utilizzano.
- (24) La decisione 1999/659/CE della Commissione, dell'8 settembre 1999, che fissa una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia», per le misure di sviluppo rurale relativamente al periodo 2000-2006 ⁽¹⁾, precisa il tipo di spese che formano parte integrante della dotazione assegnata agli Stati membri. D'altra parte, il regolamento (CE) n. 2603/1999 della Commissione, del 9 dicembre 1999, recante norme transitorie per il sistema di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio ⁽²⁾, prevede che i pagamenti connessi a determinati impegni assunti anteriormente al 1° gennaio 2000 possano essere inseriti, a talune condizioni, nella programmazione per lo sviluppo rurale relativa al periodo 2000-2006. Occorre quindi definire cosa comprenda l'importo complessivo del sostegno comunitario determinato per ogni piano di sviluppo rurale nell'ambito del documento di programmazione approvato dalla Commissione.
- (25) Per garantire una maggiore flessibilità della gestione finanziaria nel caso degli Stati membri che abbiano optato per una programmazione regionalizzata dello sviluppo rurale, è opportuno prevedere la possibilità di inserire l'importo globale del sostegno comunitario concesso per ogni programma regionale in una decisione separata, contenente una tabella finanziaria consolidata per l'intero Stato membro.
- (26) A norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune ⁽³⁾, gli importi che derivano, da un lato, dalle sanzioni imposte per il mancato rispetto delle condizioni in materia di protezione dell'ambiente e, dall'altro, dalla modulazione, restano
- a disposizione degli Stati membri come sostegno supplementare comunitario destinato a determinate misure di sviluppo rurale. Risulta necessario specificare a che cosa si riferisca l'approvazione della Commissione per quanto riguarda tali misure.
- (27) Occorre adottare disposizioni di applicazione per la presentazione dei piani di sviluppo rurale e per la loro revisione.
- (28) Al fine di agevolare la stesura dei piani di sviluppo rurale nonché il loro esame e la loro approvazione da parte della Commissione, è necessario definire norme comuni circa la struttura e il contenuto dei piani stessi sulla base dei requisiti fissati, in particolare, dall'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1257/1999.
- (29) Occorre stabilire le condizioni per la modificazione dei piani di sviluppo rurale onde consentire un rapido ed efficace esame delle modifiche da parte della Commissione.
- (30) La procedura del comitato di gestione deve essere applicata soltanto in caso di modificazioni rilevanti dei documenti di programmazione dello sviluppo rurale. Le altre modificazioni devono essere decise dagli Stati membri e comunicate alla Commissione.
- (31) Per garantire un controllo efficace e regolare è necessario che gli Stati membri tengano a disposizione della Commissione una versione elettronica consolidata e aggiornata dei documenti di programmazione.
- (32) Devono essere adottate disposizioni di applicazione relative alla pianificazione finanziaria e al cofinanziamento per le misure finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG a norma dell'articolo 35, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
- (33) In questo contesto, gli Stati membri devono riferire regolarmente alla Commissione sullo stato di finanziamento delle misure di sviluppo rurale.
- (34) È necessario adottare misure atte a garantire l'impiego efficace degli stanziamenti assegnati allo sviluppo rurale, predisponendo, in particolare, la concessione di un primo anticipo agli organismi pagatori da parte della Commissione e l'adeguamento delle dotazioni in funzione del fabbisogno e dei risultati già ottenuti. Per agevolare l'attuazione delle misure d'investimento, occorre altresì prevedere la possibilità di concedere anticipi, a determinate condizioni, a talune categorie di beneficiari.
- (35) Oltre alle disposizioni specifiche stabilite dal presente regolamento, si devono applicare le norme generali relative alla disciplina di bilancio, in particolare quelle relative alle dichiarazioni errate o incomplete degli Stati membri.

⁽¹⁾ GUL 259 del 6.10.1999, pag. 27. Decisione modificata dalla decisione 2000/426/CE (GU L 165 del 6.7.2000, pag. 33).

⁽²⁾ GUL 316 del 10.12.1999, pag. 26. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2055/2001 (GU L 277 del 20.10.2001, pag. 12).

⁽³⁾ GUL 160 del 26.6.1999, pag. 113. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 41/2004 della Commissione (GU L 6 del 10.1.2004, pag. 19).

- (36) La gestione finanziaria delle misure di sviluppo rurale deve essere disciplinata dai regolamenti d'attuazione del regolamento (CE) n. 1258/1999.
- (37) Le procedure e i requisiti in materia di sorveglianza e valutazione devono essere stabiliti in base ai principi applicabili ad altre misure di sostegno comunitario, in particolare quelli di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999.
- (38) Le disposizioni amministrative devono consentire di migliorare la gestione, la sorveglianza e il controllo delle misure di sviluppo rurale. Per semplificazione è opportuno applicare, per quanto possibile, il sistema integrato di gestione e di controllo previsto dal titolo II, capitolo IV, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori ⁽¹⁾ le cui modalità di applicazione sono previste dal regolamento (CE) n. 2419/2001 della Commissione ⁽²⁾.
- (39) È opportuno prevedere un sistema di sanzioni, sia a livello comunitario che degli Stati membri.
- (40) Le informazioni sull'applicazione delle vecchie misure di accompagnamento previste dai regolamenti del Consiglio (CEE) n. 2078/92 ⁽³⁾, (CEE) n. 2079/92 ⁽⁴⁾ e (CEE) n. 2080/92 ⁽⁵⁾, che rientrano nella pianificazione finanziaria del periodo 2000-2006, devono essere inserite tra le informazioni contenute nella relazione annuale di esecuzione prevista dall'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999. D'altro canto, le spese connesse a tali misure devono essere inserite nelle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere entro il 30 settembre di ogni anno.
- (41) Le misure previste dal presente regolamento sono conformi al parere del comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale,

⁽¹⁾ GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1 Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 583/2004 (GU L 91 del 30.3.2004, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 327 del 12.12.2001, pag. 11. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 118/2004 (GU L 17 del 24.1.2004, pag. 7).

⁽³⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 85. Regolamento abrogato dal regolamento (CE) n. 1257/1999.

⁽⁴⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 91. Regolamento abrogato dal regolamento (CE) n. 1257/1999.

⁽⁵⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 96. Regolamento abrogato dal regolamento (CE) n. 1257/1999.

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO 1

MISURE DI SVILUPPO RURALE

SEZIONE 1

Investimenti Nelle Aziende Agricole

Articolo 1

Il periodo che può essere concesso dagli Stati membri per conformarsi alle nuove norme, a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999, non può superare trentasei mesi a partire dalla data in cui la norma diventa obbligatoria per l'agricoltore.

La fine del periodo di investimento di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999 si situa all'interno del periodo di cui al primo comma. Il termine di cui al primo comma non si applica alle domande di sostegno presentate anteriormente al 7 maggio 2004.

Articolo 2

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1257/1999, l'esistenza di normali sbocchi di mercato è valutata, al livello opportuno, in riferimento ai seguenti fattori:

- a) prodotti considerati;
- b) tipi d'investimento;
- c) capacità esistente e prevista.

2. Si tiene conto delle restrizioni alla produzione e delle limitazioni del sostegno comunitario nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati.

3. Non sono sovvenzionati gli investimenti che avrebbero per effetto di aumentare la produzione oltre le restrizioni alla produzione o limitazioni del sostegno comunitario per singoli agricoltori, aziende o stabilimenti di trasformazione, che siano previste nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato.

Articolo 3

Agli investimenti realizzati dai giovani agricoltori si applicano le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2.

SEZIONE 2

Insediamiento Di Giovani Agricoltori

Articolo 4

1. Le condizioni previste dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999 per il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori devono sussistere alla data di adozione della decisione individuale di concedere il sostegno.

2. Per quanto riguarda le conoscenze e competenze professionali, la redditività economica e i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, può essere tuttavia fissato un termine non superiore a cinque anni dall'insediamento per l'adempimento delle suddette condizioni, qualora un periodo di adattamento sia necessario per agevolare l'insediamento del giovane agricoltore o l'adattamento strutturale della sua azienda.

Articolo 5

La decisione individuale in merito all'aiuto di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1257/1999 deve essere adottata entro dodici mesi dal momento dell'insediamento, quale definito dalle disposizioni in vigore negli Stati membri.

SEZIONE 3

Formazione

Articolo 6

Il sostegno alla formazione professionale non comprende i corsi o i tirocini che rientrano in programmi o cicli normali dell'insegnamento agro-silvicolo medio o superiore.

SEZIONE 4

Prepensionamento

Articolo 7

In caso di cessione di un'azienda da parte di più cedenti, il sostegno complessivo è limitato all'importo previsto per un solo cedente.

Articolo 8

L'attività agricola proseguita dal cedente a fini non commerciali, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999, non può beneficiare degli aiuti previsti dalla politica agricola comune.

Articolo 9

Un affittuario può cedere al proprietario i terreni resi disponibili a condizione che il contratto di affitto sia estinto e che sussistano i requisiti di cui all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Articolo 10

I terreni resi disponibili possono essere inclusi in un'operazione di ricomposizione fondiaria o di semplice permuta di appezzamenti.

In tal caso, le condizioni pertinenti per i terreni resi disponibili devono applicarsi a superfici di estensione agronomicamente equivalente a quella dei terreni resi disponibili.

Gli Stati membri possono disporre che i terreni resi disponibili siano rilevati da un organismo il quale si impegni a cederli successivamente a rilevatori che rispondano alle condizioni prescritte per il prepensionamento.

SEZIONE 5

Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali

Articolo 11

Le indennità compensative relative a superfici sfruttate in comune da più agricoltori a fini di pascolo possono essere concesse a ciascuno degli agricoltori, proporzionalmente ai rispettivi usi o diritti d'uso del terreno.

SEZIONE 6

Rispetto delle norme

Articolo 12

Le autorità e gli organismi privati selezionati per la fornitura di servizi di consulenza agricola, di cui all'articolo 21 *quinquies*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999, devono disporre di risorse adeguate in termini di personale qualificato e di infrastrutture amministrative e tecniche, nonché dell'esperienza e dell'affidabilità quanto alla consulenza che intendono fornire per quanto riguarda il rispetto delle norme obbligatorie ai sensi dell'articolo 21 *quinquies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

SEZIONE 7

Agroambiente e benessere degli animali

Articolo 13

L'impegno di estensivizzazione dell'allevamento o di conduzione di altre forme di allevamento è conforme almeno alle seguenti condizioni:

- a) la gestione del pascolo è mantenuta;
- b) il patrimonio zootecnico è ripartito nell'azienda agricola in modo da coprire tutta la superficie foraggiera e da evitare così sia lo sfruttamento eccessivo che la sottoutilizzazione del pascolo;
- c) viene definita la densità del bestiame, tenuto conto dell'insieme degli animali da pascolo allevati nell'azienda o, in caso di impegno tendente a limitare la lisciviazione di sostanze fertilizzanti, della totalità del patrimonio zootecnico dell'azienda che risulti rilevante per l'impegno in questione.

Articolo 14

1. Il sostegno può essere concesso per i seguenti impegni:
- a) allevare razze animali locali originarie della zona e minacciate di abbandono;
 - b) preservare risorse genetiche vegetali che si siano naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e siano minacciate di erosione genetica.

2. Le razze animali locali e le risorse genetiche vegetali devono contribuire alla salvaguardia dell'ambiente nell'area in cui è applicata la misura prevista al paragrafo 1.

Le specie di animali domestici ammissibili e i criteri per la determinazione della soglia di abbandono delle razze locali sono definiti nella tabella riportata nell'allegato I.

Articolo 15

Ai fini dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, gli investimenti sono considerati non remunerativi se, in condizioni normali, non danno luogo ad un aumento netto significativo del valore o della redditività dell'azienda.

Articolo 16

Gli impegni agroambientali assunti per una durata superiore alla durata minima di cinque anni di cui all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999 non possono avere una durata superiore a quella ragionevolmente necessaria perché si esplichino i loro effetti ambientali. La loro durata massima è di regola di dieci anni, salvo nel caso di impegni specifici per i quali si ritiene indispensabile un periodo più lungo.

Articolo 17

È possibile combinare vari impegni agroambientali e/o relativi al benessere degli animali, a condizione che questi siano tra loro complementari e compatibili.

Ove ricorra tale combinazione, l'entità dell'aiuto tiene conto delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi specifici derivanti dalla combinazione stessa.

Articolo 18

1. Il livello di riferimento per il calcolo delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi derivanti dall'impegno è dato dalle buone pratiche agricole diffuse nella zona in cui è applicata la misura.

Possono essere prese in considerazione, qualora lo giustifichino le condizioni agronomiche o ambientali, le conseguenze economiche dell'abbandono dei terreni o della cessazione di determinate pratiche agricole.

2. Se per la misura degli impegni ci si avvale, di norma, di unità di misura diverse da quelle indicate nell'allegato del regolamento (CE) n. 1257/1999, gli Stati membri possono calcolare i pagamenti in base a queste altre unità di misura. In tal caso, gli Stati membri si adoperano affinché siano rispettati gli importi annui massimi che possono beneficiare del sostegno comunitario indicati nel suddetto allegato. A questo fine, gli Stati membri hanno la seguente alternativa:

- a) limitare il numero di unità per ettaro dell'azienda agricola cui si applica l'impegno agroambientale;
- b) determinare il massimale globale di ciascuna azienda agricola partecipante e garantire che i pagamenti effettuati per ciascuna azienda rispettino tale limite.

3. I pagamenti possono basarsi su limitazioni dell'uso di fertilizzanti, di fitofarmaci o di altri apporti soltanto se tali limitazioni sono tecnicamente ed economicamente misurabili.

Articolo 19

Gli Stati membri determinano in base a criteri oggettivi la necessità di fornire un incentivo a norma dell'articolo 24, paragrafo 1, primo comma, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

L'incentivo non può superare il 20 % delle perdite di reddito e dei costi addizionali risultanti dall'impegno, salvo nel caso di impegni specifici per i quali si ritiene indispensabile una percentuale più elevata ai fini dell'applicazione efficace della misura.

Articolo 20

L'agricoltore che assume un impegno agroambientale o relativo al benessere degli animali per una parte dell'azienda agricola si attiene, nel resto dell'azienda, almeno alle normali buone pratiche agricole.

Articolo 21

1. In corso d'esecuzione dell'impegno, gli Stati membri possono autorizzare la trasformazione di detto impegno in un altro impegno alle condizioni seguenti:

- a) che la trasformazione implichi vantaggi indiscutibili dal punto di vista ambientale o del benessere degli animali;
- b) che l'impegno esistente risulti significativamente rafforzato;
- c) che il programma approvato comprenda gli impegni di cui si tratta.

Alle condizioni previste dal primo comma, lettere a) e b), può essere autorizzata la trasformazione di un impegno agroambientale in un impegno d'imboschimento di superfici agricole conformemente all'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999. L'impegno agroambientale cessa senza dar luogo a rimborso.

2. Gli Stati membri possono disporre l'adeguamento degli impegni agroambientali o relativi al benessere degli animali in corso d'esecuzione, a condizione che il programma approvato preveda la possibilità di un simile adeguamento, e l'adeguamento sia debitamente giustificato alla luce degli scopi dell'impegno.

SEZIONE 8

Qualità alimentare

Sottosezione 1

Partecipazione ai sistemi di qualità alimentare

Articolo 22

1. Il sostegno previsto dall'articolo 24 *ter* del regolamento (CE) n. 1257/1999 può essere concesso all'agricoltore che partecipa ad un sistema qualità soltanto se il prodotto agricolo o alimentare di cui si tratta sia stato ufficialmente riconosciuto in virtù dei regolamenti citati al paragrafo 2 dello stesso articolo o in virtù di un sistema di qualità nazionale, ai sensi del paragrafo 3 dello stesso articolo.

2. Qualora il documento di programmazione dello sviluppo rurale preveda un sostegno a norma dell'articolo 24 *ter* del regolamento (CE) n. 1257/1999 per la partecipazione al sistema di qualità previsto dal regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio ⁽¹⁾ per un prodotto determinato, i costi fissi derivanti dalla partecipazione a tale sistema di qualità non possono più essere presi in conto per il calcolo dell'importo del sostegno nell'ambito di una misura agroambientale intesa a sostenere l'agricoltura biologica per lo stesso prodotto.

Per «costi fissi» ai sensi dell'articolo 24 *quater* del regolamento (CE) n. 1257/1999, si intendono le spese sostenute per entrare a far parte di un sistema di qualità e la quota annua versata per la partecipazione a tale sistema, comprese, eventualmente, le spese di controllo connesse all'osservanza dei disciplinari di produzione.

⁽¹⁾ GU L 198 del 22.7.1991, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 746/2004 della Commissione (GU L 122 del 26.4.2004, pag. 10).

Sottosezione 2

Promozione dei prodotti di qualità

Articolo 23

Ai fini dell'articolo 24 *quinqüies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999, per «gruppi di produttori» si intende qualsiasi organizzazione, indipendentemente dalla sua forma giuridica, che raggruppi operatori che partecipano attivamente ad un sistema di qualità ai sensi dell'articolo 24 *ter* del regolamento (CE) n. 1257/1999 per uno specifico prodotto agricolo o alimentare.

Le organizzazioni professionali o interprofessionali rappresentative di uno o più settori non possono essere considerate come un «gruppo di produttori» ai sensi del comma precedente.

Articolo 24

Ai fini dell'articolo 24 *quinqüies*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999, le azioni informative, promozionali e pubblicitarie ammissibili al sostegno sono azioni destinate ad invogliare i consumatori ad acquistare prodotti agricoli o alimentari che rientrano nei sistemi di qualità figuranti nel documento di programmazione nell'ambito della misura «partecipazione ai sistemi di qualità alimentare».

Il loro scopo è mettere in rilievo le caratteristiche specifiche o i vantaggi dei prodotti considerati, in particolare in termini di qualità, di metodi di produzione specifici, di benessere degli animali e di rispetto dell'ambiente, connessi al sistema di qualità, nonché divulgare le conoscenze tecniche e scientifiche in relazione a tali prodotti.

Tali azioni comprendono, in particolare, l'organizzazione e la partecipazione a fiere e mostre, analoghe iniziative nel campo delle pubbliche relazioni e la pubblicità attraverso diversi mezzi di comunicazione o nei punti di vendita.

Articolo 25

1. Sono ammesse al sostegno previsto all'articolo 24 *quinqüies* del regolamento (CE) n. 1257/1999 esclusivamente le azioni di informazione, di promozione e di pubblicità realizzate sul mercato interno.

2. Le azioni di cui all'articolo 24 non devono essere orientate in funzione di marchi commerciali, né incitare al consumo di un prodotto a motivo della sua particolare origine, ad eccezione dei prodotti che rientrano nel sistema di qualità istituito dal regolamento (CE) n. 2081/92 del Consiglio, del 17 maggio 1999, e di quelli contemplati dal regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio ⁽²⁾ relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo ⁽³⁾.

⁽²⁾ GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 1).

⁽³⁾ GU L 179 del 14.7.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1795/2003 della Commissione (GU L 262 del 14.10.2003, pag. 13).

Il disposto del primo comma non esclude la possibilità di indicare l'origine del prodotto oggetto delle azioni in esame se i riferimenti all'origine sono secondari rispetto al messaggio principale.

3. Se le azioni descritte all'articolo 24 del presente regolamento riguardano un prodotto che rientra in uno dei sistemi di qualità previsti dall'articolo 24 *ter*, paragrafo 2, lettere a), b) e c), del regolamento (CE) n. 1257/1999, il logo comunitario previsto da tali sistemi deve figurare sul materiale informativo, promozionale e/o pubblicitario.

4. Le azioni di informazione e di promozione finanziate nell'ambito del regolamento (CE) n. 2826/2000 non possono beneficiare di un sostegno in virtù dell'articolo 24 *quinquies* del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Articolo 26

Gli Stati membri si adoperano per garantire che i progetti di materiale informativo, promozionale o pubblicitario predisposti nel quadro di un'azione che beneficia di un sostegno in virtù dell'articolo 24 *quinquies* del regolamento (CE) n. 1257/1999 siano conformi alla normativa comunitaria. A tal fine, i beneficiari trasmettono i progetti di tale materiale all'autorità competente dello Stato membro.

SEZIONE 9

Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli

Articolo 27

Le spese ammissibili possono riguardare quanto segue:

- a) la costruzione e l'acquisizione di beni immobili, escluso l'acquisto di terreni;
- b) le macchine e attrezzature nuove, compresi i programmi informatici;
- c) le spese generali, come onorari di architetti, ingegneri e consulenti, studi di fattibilità, acquisto di brevetti e licenze.

Le spese di cui al primo comma, lettera c) si aggiungono alle spese di cui alle lettere a) e b) e sono considerate ammissibili fino ad un massimo del 12 % di queste ultime. Per lo sviluppo di nuove tecnologie, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, quarto trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999, tale percentuale può raggiungere il 25 %.

Articolo 28

1. Ai fini dell'articolo 26, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, per «piccole unità di trasformazione» si intendono le imprese con meno di dieci dipendenti e con un fatturato annuo o un bilancio annuo complessivo non superiore a 2 milioni di EUR.

2. Il periodo che può essere concesso dagli Stati membri per conformarsi alle nuove norme, a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999,

non può superare trentasei mesi a partire dalla data alla quale la norma diventa obbligatoria per la piccola unità di trasformazione.

La fine del periodo di investimento di cui all'articolo 26, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999 deve situarsi all'interno del periodo di cui al secondo comma del presente articolo.

Articolo 29

1. Ai fini dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999, l'esistenza di normali sbocchi di mercato è valutata, al livello opportuno, in riferimento ai seguenti fattori:

- a) prodotti considerati;
- b) tipi d'investimento;
- c) capacità esistente e prevista.

2. Si tiene conto delle restrizioni alla produzione e delle limitazioni del sostegno comunitario nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati.

Articolo 30

Nelle regioni ultraperiferiche può essere concesso un sostegno agli investimenti nella trasformazione o nella commercializzazione di prodotti provenienti da paesi terzi, a condizione che i prodotti trasformati siano destinati al mercato della regione interessata.

Per garantire il rispetto della condizione di cui al primo comma, il sostegno è limitato al potenziale di trasformazione richiesto dal fabbisogno regionale e nei limiti di tale fabbisogno.

SEZIONE 10

Silvicoltura

Articolo 31

Le foreste escluse dal sostegno a norma dell'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999 sono le seguenti:

- a) le foreste o terreni boschivi appartenenti al demanio statale o regionale, o di proprietà di imprese pubbliche;
- b) le foreste e altri terreni boschivi appartenenti alle case regnanti;
- c) le foreste di proprietà di persone giuridiche, il cui capitale è detenuto per almeno il 50 % da uno degli enti menzionati alle lettere a) e b).

Articolo 32

I terreni agricoli che possono beneficiare del sostegno all'imbo-schimento a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999 sono determinati dagli Stati membri e comprendono, in particolare, seminativi, prati, pascoli permanenti e superfici adibite a colture permanenti, coltivati in modo stabile.

Articolo 33

1. Ai fini dell'articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, «agricoltore» è colui che dedica alle attività agricole una parte sostanziale del proprio tempo di lavoro e ne ricava una proporzione rilevante del proprio reddito, secondo precisi criteri stabiliti dallo Stato membro.

2. Ai fini dell'articolo 31, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, le «specie a rapido accrescimento coltivate a breve durata» sono specie il cui tempo di rotazione, inteso come l'intervallo tra due tagli consecutivi nella stessa parcella, è inferiore a quindici anni.

Articolo 34

1. Non può essere concesso un sostegno a norma dell'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1257/1999 per superfici oggetto di sostegno a norma dell'articolo 31 del medesimo regolamento.

2. I contributi finalizzati al mantenimento di fasce tagliafuoco mediante misure agricole, conformemente all'articolo 32, paragrafo 1, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999, non sono concessi per superfici oggetto di sostegno nell'ambito di misure agroambientali.

Detti contributi devono essere compatibili con eventuali restrizioni alla produzione o limitazioni del sostegno comunitario nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati e tenere conto dei contributi concessi nell'ambito di dette organizzazioni.

SEZIONE 11

Disposizioni comuni a più misure*Articolo 35*

1. Ai fini dell'articolo 14, paragrafo 2, terzo trattino, e dell'articolo 23, paragrafo 2, primo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, le buone pratiche agricole consuete corrispondono alle norme che un agricoltore diligente applicherebbe nella regione interessata.

Nei loro piani di sviluppo rurale gli Stati membri definiscono norme verificabili. Queste norme comprendono come minimo il rispetto delle esigenze ambientali obbligatorie di ordine generale. Per quanto concerne il sostegno relativo al benessere degli animali di cui all'articolo 22, secondo comma, lettera f), del regolamento (CE) n. 1257/1999, queste norme comprendono come minimo il rispetto dei requisiti obbligatori in tale settore.

2. Qualora uno stato membro accordi un periodo per conformarsi ad una nuova norma come previsto all'articolo 1 del presente regolamento, o un periodo per il rispetto da parte dei giovani agricoltori delle norme minime come previsto all'articolo 4, paragrafo 2, del presente regolamento, l'agricoltore che si avvale di tale periodo può essere ammesso a beneficiare dell'indennità compensativa di cui al capitolo V del regolamento (CE) n. 1257/1999 e/o agli aiuti per l'agroambiente o concernenti il benessere degli animali di cui al capitolo VI del detto regolamento per tutta la durata del periodo, purché siano rispettate le altre condizioni necessarie per la concessione degli aiuti, e a condizione che l'agricoltore sia in regola con le norme in questione alla fine del periodo concesso.

Articolo 36

Se, in corso d'esecuzione di un impegno che costituisce la condizione per la concessione del sostegno, il beneficiario trasferisce totalmente o parzialmente la sua azienda ad un altro soggetto, quest'ultimo può subentrare nell'impegno per il restante periodo. Se il trasferimento non ha luogo, il beneficiario è tenuto a restituire il sostegno ricevuto.

Gli Stati membri possono non esigere la restituzione se, nel caso di cessazione definitiva delle attività agricole di un beneficiario che abbia già adempiuto una parte significativa del suo impegno, la successione nell'impegno medesimo non sia realizzabile.

Gli Stati membri possono prendere misure specifiche per evitare che, qualora la situazione dell'azienda subisca mutamenti non rilevanti, l'applicazione del primo comma porti a risultati inopportuni rispetto all'impegno assunto.

Articolo 37

1. Se, in corso d'esecuzione di un impegno che costituisce la condizione per la concessione del sostegno, il beneficiario aumenta la superficie della propria azienda, gli Stati membri possono disporre l'estensione dell'impegno alla superficie aggiuntiva per il restante periodo di esecuzione, conformemente al paragrafo 2, o la sostituzione dell'impegno originario del beneficiario con un nuovo impegno, conformemente al paragrafo 3.

La suddetta sostituzione può essere prevista anche qualora il beneficiario estenda, nell'ambito della propria azienda, la superficie oggetto di impegno.

2. L'estensione di cui al paragrafo 1 può essere consentita solo alle seguenti condizioni:

- a) che sia di indubbio vantaggio per la misura di cui trattasi;
- b) che sia giustificata dalla natura dell'impegno, dalla durata del periodo restante e dalla dimensione della superficie aggiuntiva;
- c) che non pregiudichi l'effettiva verifica del rispetto delle condizioni cui è subordinata la concessione del sostegno.

La superficie aggiuntiva di cui al primo comma, lettera b), deve essere notevolmente inferiore a quella della superficie originaria o inferiore a due ettari.

3. Il nuovo impegno di cui al paragrafo 1 si applica all'insieme della superficie in questione e le sue condizioni non sono meno rigorose di quelle dell'impegno originario.

Articolo 38

Qualora il beneficiario non possa continuare a rispettare gli impegni assunti in quanto la sua azienda è oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di altri simili interventi pubblici di riassetto fondiario, gli Stati membri adottano opportuni provvedimenti intesi ad adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda. Se siffatto adeguamento risulta impossibile, l'impegno cessa senza obblighi di restituzione per l'effettiva durata di vigenza.

Articolo 39

1. Fatte salve le effettive circostanze da prendere in considerazione nei singoli casi, gli Stati membri possono riconoscere, in particolare, le seguenti categorie di forza maggiore:

- a) decesso dell'imprenditore;
- b) incapacità professionale di lunga durata dell'imprenditore;
- c) espropriazione di una parte rilevante dell'azienda, se detta espropriazione non era prevedibile al momento dell'assunzione dell'impegno;
- d) calamità naturale grave, che colpisce in misura rilevante la superficie agricola aziendale;
- e) distruzione accidentale dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;
- f) epizootia che colpisce la totalità o una parte del patrimonio zootecnico dell'imprenditore.

Gli Stati membri notificano alla Commissione le categorie riconosciute come forza maggiore.

2. La notificazione dei casi di forza maggiore e le relative prove, accettate dall'autorità competente, vengono trasmesse per iscritto all'autorità competente entro dieci giorni lavorativi dal momento in cui l'imprenditore è in grado di provvedervi. Tale termine è prorogato di venti giorni lavorativi purché tale possibilità sia prevista nel documento di programmazione.

CAPO II

REGOLE GENERALI, DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE E FINANZIARIE

SEZIONE 1

Regole generali

Articolo 40

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 37, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, si applicano gli articoli 41, 42 e 43 del presente regolamento.

Articolo 41

1. Gli interventi ambientali attuati nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, delle misure relative alla qualità dei prodotti agricoli e alle condizioni sanitarie o delle misure di sviluppo rurale diverse da quelle agroambientali non escludono un sostegno agroambientale a favore delle stesse produzioni, purché esso si aggiunga alle misure in questione e sia con esse compatibile e fatto salvo il disposto del paragrafo 3.

2. Ove ricorra una combinazione quale quella prevista al paragrafo 1, l'entità dell'aiuto tiene conto delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi specifici derivanti dalla combinazione stessa.

3. Le misure agroambientali riguardanti terreni ritirati dalla produzione a norma dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1251/1999 del Consiglio ⁽¹⁾ possono beneficiare di aiuti soltanto se gli impegni vanno al di là delle adeguate misure di tutela ambientale di cui all'articolo 6, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

A partire dal 1° gennaio 2005, nuove misure agroambientali riguardanti terreni ritirati dalla produzione a norma dell'articolo 54 o dell'articolo 107 del regolamento (CE) n. 1782/2003 possono beneficiare di aiuti soltanto se gli impegni vanno al di là dei requisiti principali di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

Con riguardo all'estensivizzazione nel settore delle carni bovine, l'aiuto tiene conto del premio di estensivizzazione corrisposto a norma dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1254/1999 del Consiglio ⁽²⁾.

Con riguardo all'aiuto per le zone svantaggiate e per quelle soggette a vincoli ambientali, gli impegni agroambientali tengono conto delle condizioni stabilite per il sostegno nelle zone interessate.

Articolo 42

Uno stesso impegno non può essere oggetto di contributi contemporaneamente a titolo di sostegno agroambientale e in virtù di un altro regime di aiuto comunitario.

Articolo 43

Le eccezioni di cui all'articolo 37, paragrafo 3, secondo comma, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999 devono essere proposte dagli Stati membri nell'ambito di piani di sviluppo rurale o nell'ambito dei documenti di programmazione presentati nell'ambito dell'obiettivo 1 o dell'obiettivo 2, quali previsti all'articolo 18, paragrafi 1 e 2, o all'articolo 19, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

⁽¹⁾ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 21. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1782/2003.

Articolo 44

I pagamenti nell'ambito delle misure di sviluppo rurale sono versati integralmente ai beneficiari.

Articolo 45

Il regolamento (CE) n. 1685/2000 si applica alle misure che rientrano nella programmazione di cui all'articolo 40, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999, salvo altrimenti disposto dai regolamenti (CE) n. 1257/1999 e (CE) n. 1258/1999 e dal presente regolamento.

Articolo 46

1. Gli Stati membri che applicano listini di prezzi unitari per la determinazione del costo di taluni investimenti effettuati nel settore forestale ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, primo, secondo e sesto trattino, nonché dall'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999, possono esentare il beneficiario dall'obbligo, previsto dalla norma n. 1, punto 2, dell'allegato del regolamento (CE) n. 1685/2000, di presentare fatture quietanzate o documenti contabili aventi forza probatoria equivalente per gli investimenti di cui trattasi.

2. L'applicazione dei listini di cui al paragrafo 1 è subordinata al rispetto delle seguenti condizioni:

- a) i listini sono calcolati dalle autorità pubbliche competenti in base a criteri oggettivi che consentano di determinare i costi delle singole attività tenendo conto delle specifiche condizioni locali ed evitando ogni sovracompensazione;
- b) gli investimenti cofinanziati sono realizzati tra il momento della presentazione della domanda di aiuto e il pagamento finale dell'aiuto.

*SEZIONE 2***Programmazione***Articolo 47*

I piani di sviluppo rurale previsti al titolo III, capo II, del regolamento (CE) n. 1257/1999 sono presentati conformemente all'allegato II del presente regolamento.

Articolo 48

1. L'approvazione dei documenti di programmazione prevista dall'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999 determina l'importo complessivo del sostegno comunitario. Tuttavia, se gli Stati membri optano per una programmazione regionalizzata dello sviluppo rurale, il relativo importo può figurare in una decisione separata contenente una tabella finanziaria consolidata per tutti i programmi di sviluppo rurale dello Stato membro.

L'importo di cui al primo comma comprende:

- a) le spese relative alle misure presentate nell'ambito della nuova programmazione di sviluppo rurale, incluse quelle connesse alla valutazione prevista all'articolo 49, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999;
- b) le spese sostenute per le precedenti misure di accompagnamento di cui ai regolamenti del Consiglio (CEE) n. 2078/92 ⁽¹⁾, (CEE) n. 2079/92 ⁽²⁾ e (CEE) n. 2080/92 ⁽³⁾, nonché le spese sostenute per le misure previste dai precedenti regolamenti abrogati dai suddetti regolamenti;
- c) le spese sostenute per le azioni di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 2603/1999.

2. Oltre a quanto previsto dal paragrafo 1, l'approvazione riguarda la ripartizione e l'impiego degli importi lasciati a disposizione degli Stati membri come sostegno supplementare comunitario, conformemente all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1259/1999. Qualora si ricorra ad una decisione separata in virtù del paragrafo 1, primo comma, tali importi figurano nella tabella finanziaria acclusa a tale decisione.

Tuttavia, tali importi non sono compresi nell'importo complessivo del sostegno comunitario di cui al paragrafo 1.

3. L'approvazione riguarda soltanto gli aiuti di Stato destinati a fornire un finanziamento supplementare a favore delle misure di sviluppo rurale identificate in conformità al punto 16 dell'allegato II.

Articolo 49

Gli Stati membri mettono a disposizione del pubblico i documenti di programmazione dello sviluppo rurale.

Articolo 50

Se le misure di sviluppo rurale sono presentate sotto forma di norme quadro generali, i piani di sviluppo rurale contengono un adeguato riferimento a tali norme.

Le disposizioni degli articoli 47, 48 e 49 si applicano anche nella fattispecie di cui al primo comma.

⁽¹⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 85.

⁽²⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 91.

⁽³⁾ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 96.

Articolo 51

1. Le modificazioni dei documenti di programmazione relativi allo sviluppo rurale e dei documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 2 per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEOG sono debitamente giustificate, in particolare fornendo i seguenti elementi d'informazione:

- a) i motivi e le eventuali difficoltà di attuazione che giustificano un adeguamento del documento di programmazione;
- b) gli effetti previsti delle modificazioni;
- c) le conseguenze dal punto di vista del finanziamento e della verifica degli impegni.

2. La Commissione approva secondo la procedura di cui all'articolo 50, paragrafo 2, e all'articolo 48 paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999, le modificazioni dei documenti di programmazione relativi allo sviluppo rurale, della tabella di pianificazione finanziaria acclusa alla decisione di cui all'articolo 48, paragrafo 1, del presente regolamento e dei documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 2 per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEOG, che vertono su quanto segue:

- a) le priorità;
- b) le caratteristiche principali delle misure di sostegno di cui all'allegato II;
- c) l'importo massimo complessivo del sostegno comunitario e/o l'importo minimo complessivo del costo totale ammissibile o delle spese pubbliche ammissibili, stabiliti nella decisione di approvazione del documento di programmazione oppure nella decisione di cui all'articolo 48, paragrafo 1, primo comma;
- d) la ripartizione della dotazione finanziaria tra le varie misure del documento di programmazione quando essa superi:
 - il 15 % dell'importo complessivo del costo totale ammissibile previsto per il programma per l'intero periodo di programmazione, se la partecipazione comunitaria si basa sul costo totale ammissibile,
 - il 20 % dell'importo complessivo delle spese pubbliche ammissibili previste per il programma per l'intero periodo di programmazione, se la partecipazione comunitaria si basa sulle spese pubbliche ammissibili,

prendendo come base di calcolo l'ultima colonna (totale) della tabella di pianificazione finanziaria acclusa alla decisione della Commissione che approva il documento di programmazione, o allegata alla decisione di cui all'articolo 48, paragrafo 1, primo comma, come da ultimo modificata.

3. Le modificazioni di cui al paragrafo 2 sono presentate alla Commissione in un'unica proposta per programma e al massimo una volta all'anno.

Il disposto del primo comma non si applica:

- a) in caso di modificazioni risultate necessarie a causa di calamità naturali o altri eventi eccezionali che abbiano una forte incidenza sulla programmazione dello Stato membro;
- b) in caso di modificazione della tabella di pianificazione finanziaria acclusa alla decisione di cui all'articolo 48, paragrafo 1, in seguito ad una modifica di un documento di programmazione di sviluppo rurale regionale.

4. Le modifiche di ordine finanziario non contemplate dal paragrafo 2, lettera d), e le modifiche dell'aliquota della partecipazione comunitaria di cui al punto 9.2, lettera B dell'allegato II sono comunicate alla Commissione, compresa la tabella finanziaria modificata secondo il modello riportato al punto 8 dello stesso allegato. Esse entrano in vigore dalla data in cui pervengono alla Commissione

Le modifiche di ordine finanziario di cui al primo comma non possono superare, cumulativamente nel corso dell'anno civile considerato, i massimali indicati al paragrafo 2, lettera d).

5. Le modifiche diverse da quelle di cui ai paragrafi 2 e 4 sono notificate alla Commissione almeno tre mesi prima dell'entrata in vigore.

È possibile un'entrata in vigore anticipata qualora, prima dello scadere dei tre mesi, la Commissione informi lo Stato membro che la modificazione comunicata è conforme alla normativa comunitaria.

Se la modificazione comunicata non è conforme alla normativa comunitaria, la Commissione ne informa lo Stato membro e il termine di tre mesi di cui al primo comma è sospeso fino al momento in cui la Commissione riceva una modificazione conforme.

Articolo 52

Se necessario, i documenti di programmazione dello sviluppo rurale e i documenti unici di programmazione dell'obiettivo 2 sono riveduti in funzione delle modificazioni della normativa comunitaria.

L'articolo 51, paragrafo 3, non si applica a tali revisioni.

Le modificazioni dei documenti di programmazione relativi allo sviluppo rurale o dei documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 2 sono trasmesse alla Commissione a titolo informativo qualora si limitino al mero adeguamento di tali documenti alla nuova normativa comunitaria.

Articolo 53

Gli Stati membri tengono a disposizione della Commissione una versione elettronica consolidata dei documenti di programmazione, aggiornata dopo ogni modificazione. Essi comunicano alla Commissione l'indirizzo elettronico al quale possono essere consultati i documenti di programmazione nella versione consolidata e la informano di ogni nuovo aggiornamento.

Inoltre, gli Stati membri conservano una versione elettronica di tutte le versioni precedenti dei documenti di programmazione.

SEZIONE 3

Misure complementari e iniziative comunitarie*Articolo 54*

Il campo d'intervento della sezione «orientamento» del FEAOG per misure comprese nell'iniziativa comunitaria di sviluppo rurale è esteso all'insieme della Comunità ed il relativo finanziamento è esteso alle misure ammissibili in forza dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 1783/1999 ⁽¹⁾ e (CE) n. 1784/1999 ⁽²⁾.

SEZIONE 4

Disposizioni finanziarie*Articolo 55*

1. Entro il 30 settembre di ogni anno, gli Stati membri trasmettono alla Commissione, per ciascun documento di programmazione relativo allo sviluppo rurale e per ciascun documento unico di programmazione relativo all'obiettivo 2 per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG, le seguenti informazioni:

- a) un riepilogo delle spese effettuate durante l'esercizio in corso e previste sino alla fine di detto esercizio, coperte dal sostegno comunitario, quali definite all'articolo 48, paragrafo 1;
- b) i preventivi di tali spese riveduti per gli esercizi successivi, sino alla fine del periodo di programmazione, tenendo conto della dotazione assegnata a ciascuno Stato membro.

Tali informazioni sono trasmesse in forma di tabella, secondo un modello informatizzato fornito dalla Commissione.

⁽¹⁾ GU L 213 del 13.8.1999, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 213 del 13.8.1999, pag. 5.

2. Fatte salve le norme generali relative alla disciplina di bilancio, se le informazioni che gli Stati membri trasmettono alla Commissione in forza del paragrafo 1 sono incomplete o il termine non è rispettato, la Commissione procede ad una riduzione temporanea e forfettaria degli anticipi concessi sulle spese agricole.

Articolo 56

1. Gli organismi pagatori possono imputare, tra le spese del mese durante il quale viene adottata la decisione di approvazione del documento di programmazione di sviluppo rurale o del documento unico di programmazione dell'obiettivo 2 per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG, un anticipo pari ad un massimo del 12,5 % di una rata annuale media del contributo del FEAOG previsto nel documento di programmazione, che copre le spese di cui all'articolo 48, paragrafo 1.

Detto anticipo costituisce un fondo di rotazione che viene recuperato, per ciascun documento di programmazione:

- a) non appena il totale delle spese versate dal FEAOG, sommato all'importo dell'anticipo, raggiunge l'importo totale del contributo del FEAOG previsto nel documento di programmazione;

oppure

- b) al termine del periodo di programmazione, se l'importo totale del contributo del FEAOG non viene raggiunto.

Tuttavia, gli Stati membri possono decidere di rimborsare l'anticipo prima del termine del periodo di programmazione.

2. Gli Stati membri la cui valuta non è l'euro alla data dell'imputazione contabilizzano l'anticipo di cui al primo comma con il tasso di cambio valido il penultimo giorno lavorativo, per la Commissione, del mese precedente quello durante il quale l'anticipo è contabilizzato dagli organismi pagatori.

Articolo 57

1. Per ciascuno Stato membro, le spese dichiarate per un dato esercizio sono finanziate nei limiti degli importi comunicati a norma dell'articolo 55, paragrafo 1, primo comma, lettera b), per i quali siano disponibili stanziamenti iscritti in bilancio per l'esercizio considerato.

2. Qualora l'importo totale delle previsioni comunicate a norma dell'articolo 55, paragrafo 1, primo comma, lettera b), superi l'importo totale degli stanziamenti iscritti nel bilancio dell'esercizio considerato, l'importo massimo delle spese finanziabili per ciascuno Stato membro è limitato in base al criterio di ripartizione dell'importo del corrispondente stanziamento annuale, quale stabilito nella decisione 1999/659/CE.

Se, dopo tale riduzione, restano disponibili stanziamenti a seguito di previsioni inferiori agli stanziamenti annui stabilite da alcuni Stati membri, l'importo eccedente è ripartito proporzionalmente agli importi di detto stanziamento annuale, assicurando nel contempo che, per ciascuno Stato membro, non sia superato l'importo indicativo di cui al primo comma. Entro due mesi dall'adozione del bilancio del relativo esercizio, la Commissione adatta le dotazioni iniziali per Stato membro, definite dalla decisione 1999/659/CE. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro sei settimane dall'adattamento di cui sopra, per ciascun documento di programmazione relativo allo sviluppo rurale e per ciascun documento unico di programmazione relativo all'obiettivo 2, per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG, una nuova tabella finanziaria rispettando le previsioni adattate per il rispettivo esercizio e le dotazioni stabilite dalla decisione 1999/659/CE, quale modificata.

Per il 2004, la nuova tabella finanziaria di cui al secondo comma deve essere comunicata entro otto settimane dall'entrata in vigore del presente regolamento.

3. Qualora le spese effettivamente sostenute da uno Stato membro in un dato esercizio superino gli importi comunicati a norma dell'articolo 55, paragrafo 1, primo comma, lettera b), o gli importi risultanti dall'applicazione del paragrafo 2 del presente articolo, l'eccedente di spesa dell'esercizio in corso viene conteggiato nei limiti degli stanziamenti che rimangono disponibili dopo il rimborso delle spese agli altri Stati membri e proporzionalmente ai superamenti rilevati.

4. Qualora le spese effettivamente sostenute da uno Stato membro in un dato esercizio siano inferiori al 75 % degli importi di cui al paragrafo 1, le spese da riconoscere per l'esercizio successivo sono ridotte di un terzo della differenza riscontrata tra la suddetta soglia, o gli importi risultanti dall'applicazione del paragrafo 2 se questi sono inferiori alla soglia, e le spese effettive dell'esercizio in questione.

Non si tiene conto di tale riduzione per l'accertamento delle spese effettive relative all'esercizio successivo a quello in cui la riduzione è stata effettuata.

Articolo 58

Gli articoli 55, 56 e 57 del presente regolamento non si applicano alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1259/1999.

Articolo 59

Il cofinanziamento di valutazioni negli Stati membri a norma dell'articolo 49, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999 si applica alle valutazioni che, per la loro portata, recano un efficace contributo alla valutazione a livello comunitario, soprattutto grazie alle risposte che forniscono al questionario valutativo comune ed alla loro qualità.

La partecipazione finanziaria non supera il 50 % di un importo massimo pari all'1 % del costo totale del programma di sviluppo rurale, salvo in casi debitamente giustificati.

Articolo 60

1. I beneficiari delle misure relative ad investimenti di cui al titolo II, capi I, VII, VIII e IX del regolamento (CE) n. 1257/1999 possono chiedere ai competenti organismi pagatori che sia loro versato un anticipo, se tale possibilità è prevista dal documento di programmazione. Per quanto concerne i beneficiari pubblici, detto anticipo può essere concesso soltanto ai comuni e alle associazioni di comuni, nonché agli enti di diritto pubblico.

2. L'importo dell'anticipo è limitato al 20 % del costo totale dell'investimento e la sua liquidazione è subordinata alla costituzione di una garanzia bancaria o di una garanzia equivalente, corrispondente al 110 % dell'importo anticipato.

Tuttavia, per i beneficiari pubblici di cui al paragrafo 1, l'organismo pagatore competente può accettare una garanzia scritta della loro autorità, secondo le disposizioni vigenti negli Stati membri, equivalente alla percentuale di cui al primo comma, purché tale autorità s'impegni a versare l'importo coperto dalla garanzia nel caso in cui il diritto all'importo anticipato non sia stato accertato.

3. La garanzia è svincolata quando l'organismo competente abbia accertato che l'importo delle spese effettivamente sostenute per l'investimento in questione supera l'importo dell'anticipo.

4. Gli organismi pagatori possono dichiarare alla sezione «garanzia» del FEAOG la quota corrispondente al cofinanziamento comunitario:

- a) dell'anticipo versato;
- b) delle spese effettive liquidate ulteriormente ai beneficiari, previa deduzione dell'anticipo.

SEZIONE 5

Sorveglianza e valutazione

Articolo 61

1. Le relazioni annuali di cui all'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999 sono presentate alla Commissione entro il 30 giugno di ogni anno per l'anno civile precedente.

Le relazioni di esecuzione contengono i seguenti elementi:

- a) qualsiasi modificazione delle condizioni generali rilevante ai fini dell'esecuzione della misura, segnatamente sviluppi socioeconomici significativi, o cambiamenti nelle politiche nazionali, regionali o settoriali;

- b) lo stato di avanzamento delle misure e priorità rispetto ai corrispondenti obiettivi operativi e specifici, espressi in termini di indicatori quantitativi;
- c) le disposizioni prese dall'autorità di gestione e dall'eventuale comitato di sorveglianza, per garantire la qualità e l'efficienza dell'esecuzione, riguardanti segnatamente quanto segue:
- i) le attività di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione delle operazioni, comprese le modalità di raccolta dei dati;
 - ii) una sintesi dei problemi importanti incontrati nella gestione dell'intervento e le eventuali misure adottate;
- d) le misure adottate per garantire la compatibilità con le politiche comunitarie.

2. Gli indicatori di cui al paragrafo 1, secondo comma, lettera b), ricalcano, nella misura del possibile, gli indicatori comuni definiti negli orientamenti emanati dalla Commissione. Qualora siano necessari ulteriori indicatori per verificare l'effettivo progresso rispetto agli obiettivi dei documenti di programmazione di sviluppo rurale, tali indicatori sono parimenti indicati.

Articolo 62

1. Le valutazioni sono eseguite da esperti indipendenti secondo la prassi riconosciuta.
2. Le valutazioni si basano in particolare su un questionario valutativo comune, messo a punto dalla Commissione d'intesa con gli Stati membri, e sono generalmente corredate di criteri e indicatori di adempimento.
3. L'autorità responsabile per la gestione del documento di programmazione relativo allo sviluppo rurale raccoglie il materiale necessario per la valutazione, avvalendosi dei risultati del controllo, e, se del caso, di ulteriori elementi d'informazione.

Articolo 63

1. La valutazione ex ante è intesa ad analizzare le disparità, le carenze e le potenzialità della situazione attuale, nonché a valutare la coerenza della strategia proposta con la situazione esistente e con gli obiettivi perseguiti, tenendo conto degli elementi emersi dal questionario valutativo comune. Essa determina l'impatto previsto delle priorità d'intervento selezionate e ne quantifica, per quanto possibile, gli obiettivi. Inoltre, essa verifica le modalità di attuazione proposte e la coerenza con la politica agricola comune e con altre politiche.

2. La valutazione ex ante è di competenza delle autorità che elaborano il piano di sviluppo rurale e fa parte del piano stesso.

Articolo 64

1. Le valutazioni intermedie ed ex post vertono sugli aspetti specifici del documento di programmazione di sviluppo rurale esaminato e sui criteri valutativi comuni che presentano rilevanza a livello comunitario. Tra questi ultimi si annoverano le condizioni di vita e la struttura della popolazione rurale, l'occupazione e il reddito da attività agricole ed extra-agricole, le strutture agrarie, le produzioni agricole, la qualità, la competitività, le risorse forestali e l'ambiente.

Se un criterio comune di valutazione non è ritenuto pertinente in relazione ad un determinato documento di programmazione di sviluppo rurale, occorre precisarne i motivi.

2. La valutazione intermedia rende conto dei criteri valutativi ed esamina in particolare i primi risultati ottenuti, la loro importanza e la loro coerenza con il documento di programmazione di sviluppo rurale, nonché la loro rispondenza agli obiettivi prefissati. Essa valuta inoltre l'impiego delle risorse finanziarie e lo svolgimento della sorveglianza e dell'esecuzione.

La valutazione ex post risponde al questionario valutativo ed esamina in particolare l'impiego delle risorse nonché l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del sostegno concesso; essa trae conclusioni circa la politica di sviluppo rurale, incluso il suo contributo alla politica agricola comune.

3. Le valutazioni intermedie ed ex post sono condotte di concerto con la Commissione sotto la responsabilità dell'autorità competente per la gestione dei programmi di sviluppo rurale.
4. La qualità delle singole valutazioni è valutata secondo metodi riconosciuti dall'autorità competente per la gestione del documento di programmazione di sviluppo rurale, dall'eventuale comitato di sorveglianza e dalla Commissione. I risultati delle valutazioni sono messi a disposizione del pubblico.

Articolo 65

1. Una relazione sulla valutazione intermedia viene trasmessa alla Commissione entro il 31 dicembre 2003. L'autorità competente per la gestione del documento di programmazione di sviluppo rurale informa la Commissione del seguito riservato alle raccomandazioni formulate nella relazione. Dopo aver ricevuto le singole relazioni valutative, la Commissione elabora una sintesi a livello comunitario. Se necessario, la valutazione intermedia viene aggiornata entro il 31 dicembre 2005.

2. Una relazione sulla valutazione ex post viene trasmessa alla Commissione al più tardi due anni dopo la conclusione del periodo di programmazione. Entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione e dopo aver ricevuto le singole relazioni, la Commissione elabora una sintesi a livello comunitario.

3. Le relazioni di valutazione illustrano i metodi applicati, incluse le implicazioni sulla qualità dei dati e dei risultati. Esse contengono una descrizione del contesto e dei contenuti del programma, dati finanziari, le risposte al questionario comune di valutazione e ai questionari definiti a livello nazionale o regionale, con i relativi indicatori, nonché conclusioni e raccomandazioni. Le relazioni di valutazione seguono, nella misura del possibile, una struttura comune definita negli orientamenti emanati dalla Commissione.

SEZIONE 6

Domande, controlli e sanzioni

Articolo 66

1. Le domande di sostegno allo sviluppo rurale in relazione alla superficie o agli animali, da inoltrarsi indipendentemente dalle domande di aiuto a norma dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 2419/2001, devono indicare l'insieme delle superfici e degli animali dell'azienda rilevanti ai fini del controllo delle domande presentate nell'ambito della misura in questione, compresi quelli per i quali non viene chiesto alcun sostegno.

2. Se una misura di sostegno allo sviluppo rurale è correlata alla superficie, essa si riferisce a parcelle singolarmente identificate. Durante il periodo di esecuzione di un impegno, le parcelle oggetto di sostegno non possono essere permutate, tranne nei casi specificamente contemplati nel documento di programmazione.

3. Qualora la domanda di pagamento sia abbinata alla domanda di aiuto «per superficie» nel sistema di controllo integrato, lo Stato membro assicura che le parcelle per le quali sia stato chiesto un sostegno allo sviluppo rurale siano dichiarate separatamente.

4. Per l'identificazione delle superfici e degli animali si procede conformemente agli articoli 18 e 20 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

5. Nel caso di un aiuto pluriennale, i pagamenti successivi a quello del primo anno di presentazione della domanda sono effettuati in base ad una domanda annuale di pagamento dell'aiuto, tranne qualora lo Stato membro preveda un procedimento idoneo per un'efficace verifica annuale a norma dell'articolo 67, paragrafo 1.

Articolo 67

1. I controlli relativi alle domande iniziali di ammissione al regime e alle successive domande di pagamento sono eseguiti in modo da assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti.

A seconda della tipologia della misura di sostegno, gli Stati membri definiscono i metodi e gli strumenti necessari all'esecuzione dei controlli, nonché le persone da controllare.

Ove risulti opportuno, gli Stati membri si avvalgono del sistema integrato di gestione e di controllo istituito dal regolamento (CE) n. 1782/2003.

2. Il controllo è effettuato mediante controlli amministrativi e sul posto.

Articolo 68

Il controllo amministrativo è esaustivo e comprende verifiche incrociate, ove opportuno anche con i dati del sistema integrato di gestione e controllo, relative alle parcelle ed agli animali oggetto di una misura di sostegno, in modo da evitare qualsiasi pagamento indebito dell'aiuto. È soggetto a controllo anche il rispetto degli impegni a lungo termine.

Articolo 69

I controlli in loco si effettuano conformemente al titolo III del regolamento (CE) n. 2419/2001. Essi vertono, ogni anno, su un campione di almeno il 5 % dei beneficiari, comprensivo dell'insieme dei diversi tipi di misure di sostegno previsti nei documenti di programmazione. Per quanto riguarda la misura «pre-pensionamento» di cui al capo IV del regolamento (CE) n. 1257/1999 e la misura «imboschimento delle superfici agricole», di cui all'articolo 31 dello stesso regolamento, tale percentuale di controllo può essere ridotta fino al 2,5 % a partire dal sesto anno di concessione del sostegno, senza incrementi del tasso di controllo per le altre misure.

I controlli sul posto si effettuano nel corso dell'anno sulla base di un'analisi dei rischi presentati da ciascuna misura di sviluppo rurale. Per quanto riguarda le misure di sostegno agli investimenti di cui al titolo II, capi I, VII, VIII e IX del regolamento (CE) n. 1257/1999, gli Stati membri possono disporre che i controlli in loco vertano esclusivamente sui progetti in fase di ultimazione.

Sono sottoposti a controllo tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che è possibile controllare al momento della visita.

Articolo 70

Al sostegno concesso in base alle superfici si applicano gli articoli 30, 31 e l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2419/2001. Tali disposizioni non si applicano al sostegno concesso per misure forestali diverse dall'imboschimento di superfici agricole.

Gli articoli 36, 38 e 40 dello stesso regolamento si applicano al sostegno concesso in base al patrimonio zootecnico.

Articolo 71

1. L'articolo 44 del regolamento (CE) n. 2419/2001 si applica al sostegno previsto per tutte le misure di sviluppo rurale.

2. In caso di pagamento indebito, il beneficiario della misura di sviluppo rurale ha l'obbligo di restituire il relativo importo conformemente all'articolo 49 del regolamento (CE) n. 2419/2001.

Articolo 72

1. Qualora venga constatata una falsa dichiarazione per negligenza grave, il beneficiario interessato è escluso per l'anno civile in questione da tutte le misure di sviluppo rurale comprese nel corrispondente capo del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Nel caso di falsa dichiarazione resa intenzionalmente, egli è escluso anche per l'anno successivo.

2. Le sanzioni previste al paragrafo 1 si applicano fatte salve sanzioni supplementari di diritto nazionale.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 29 aprile 2004.

Per la Commissione
Franz FISCHLER
Membro della Commissione

Articolo 73

Gli Stati membri determinano il sistema di sanzioni da comminare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e prendono tutte le misure necessarie ai fini dell'applicazione delle stesse. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

CAPO III

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 74

1. Il regolamento (CE) n. 445/2002 è abrogato.

Continua ad applicarsi l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 445/2002.

2. I riferimenti al regolamento abrogato si intendono fatti al presente regolamento e vanno letti secondo la tavola di concordanza che figura all'allegato III.

Articolo 75

Il presente regolamento entra in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

L'articolo 46 si applica a decorrere dal 1° gennaio 2000.

ALLEGATO I

(Articolo 14)

Specie di animali domestici ammissibili	Soglia al di sotto della quale una razza locale è considerata come razza minacciata di abbandono [numero di femmine riproduttrici (*)]
Bovini	7 500
Ovini	10 000
Caprini	10 000
Equidi	5 000
Suini	15 000
Volatili	25 000

(*) Numero, calcolato nell'insieme degli Stati membri, di femmine riproduttrici di una stessa razza che si riproducono in purezza, iscritte in un registro riconosciuto dallo Stato membro (albo genealogico o zootecnico).

ALLEGATO II

PIANI DI SVILUPPO RURALE

1. **Titolo del piano di sviluppo rurale**2. **Stato membro e circoscrizione amministrativa (se pertinente)**3.1. *Zona geografica interessata dal piano*

Articolo 41 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

3.2. *Regioni classificate come obiettivi 1 e 2*

Articolo 40 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Identificare:

- regioni dell'obiettivo 1 e regioni dell'obiettivo 1 in transizione. Questa parte si applica soltanto alle misure di accompagnamento [prepensionamento, indennità compensative, misure agroambientali e imboschimento di superfici agricole a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999],
- regioni dell'obiettivo 2. Questa parte si applica a:
 - 1) misure di accompagnamento;
 - 2) altre misure non facenti parte della programmazione dell'obiettivo 2.

4. **Pianificazione a livello della zona geografica interessata**

Articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Se nella regione si applica eccezionalmente più di un piano di sviluppo rurale, indicare:

- tutti i piani di cui trattasi,
- i motivi per cui non è possibile riunire tutte le misure in un unico piano,
- i nessi tra le misure dei diversi piani e informazioni dettagliate sul modo in cui verranno assicurate la compatibilità e la coerenza tra i piani.

5. **Descrizione quantificata della situazione attuale**

Articolo 43, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

1. *Descrizione quantificata della situazione attuale*

Descrivere, con l'ausilio di dati quantificati, la situazione esistente nella zona geografica interessata, evidenziando i punti di forza, le disparità, le carenze e le potenzialità di sviluppo rurale. La descrizione riguarda il settore agricolo ed il settore forestale (inclusa la natura e l'entità degli svantaggi di cui soffre l'attività agricola nelle zone svantaggiate), l'economia rurale, la situazione demografica, le risorse umane, l'occupazione e lo stato dell'ambiente.

2. *Impatto del precedente periodo di programmazione*

Descrivere l'incidenza delle risorse finanziarie erogate dal FEAOG a favore dello sviluppo rurale durante il precedente periodo di programmazione e stanziato nel quadro delle misure di accompagnamento dal 1992. Presentare i risultati delle valutazioni.

3. *Altre informazioni*

Se del caso, prendere in considerazione anche altre misure, aggiuntive rispetto alle misure comunitarie di sviluppo rurale e alle misure di accompagnamento, che hanno avuto un impatto sulla zona di programmazione interessata.

6. **Descrizione della strategia proposta, dei suoi obiettivi quantificati, delle priorità di sviluppo rurale selezionate e della zona geografica interessata**

Articolo 43, paragrafo 1, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

1. *Strategia proposta, obiettivi quantificati, priorità selezionate*

Con riguardo ai punti di forza, alle disparità, alle carenze e alle potenzialità rilevate nella zona interessata, descrivere in particolare:

- le priorità d'intervento,
- la strategia appropriata per realizzare tali priorità,
- gli obiettivi operativi e gli effetti attesi, quantificati, ove sia possibile quantificarli, sia in termini di sorveglianza che di previsioni di valutazione,
- la misura in cui la strategia tiene conto delle peculiarità della zona interessata,
- il modo in cui è stato messo in pratica l'approccio integrato,
- la misura in cui la strategia tiene conto della parità uomo-donna,
- la misura in cui la strategia tiene conto di tutti gli obblighi rilevanti che derivano dalle politiche ambientali internazionali, comunitarie e nazionali, incluse quelle relative allo sviluppo sostenibile, in particolare alla qualità e all'uso delle acque, alla conservazione della biodiversità, inclusa la conservazione nell'azienda di varietà vegetali, ed il cambiamento climatico.

2. *Descrizione ed effetti di altre misure*

La descrizione comprenderà inoltre, ove rilevante, altre eventuali misure adottate al di fuori del piano di sviluppo rurale (sia che si tratti di altre misure comunitarie ovvero di provvedimenti nazionali come norme vincolanti, codici di condotta o aiuti di Stato), specificando in che misura esse soddisfano le esigenze riscontrate.

3. *Zone interessate da specifiche misure territoriali*

Per ciascuna misura, definita al punto 8, che non si applica all'insieme della regione indicata al punto 3, precisare la zona di applicazione.

In particolare, indicare:

- l'elenco delle zone svantaggiate adottato per la regione interessata,
- le eventuali modifiche, debitamente giustificate, apportate al suddetto elenco [articolo 55, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1257/1999],
- le zone soggette a vincoli ambientali, con debita giustificazione.

4. *Calendario ed entità della partecipazione finanziaria*

Calendario proposto per l'esecuzione delle varie misure, entità della partecipazione finanziaria prevista e durata (cfr. anche punto 8).

7. **Valutazione degli impatti economici, ambientali e sociali attesi**

Articolo 43, paragrafo 1, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Descrizione dettagliata conformemente all'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

8. **Tabella finanziaria generale indicativa (esercizio FEAOG)**

Articolo 43, paragrafo 1, quarto trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999

Tabella di pianificazione finanziaria: programmi di sviluppo rurale (milioni di EUR)

	Anno 1		... Anno 7		TOTALE	
	Spesa pubblica (1)	Partecipazione UE (2)	Spesa pubblica (1)	Partecipazione UE (2)	Spesa pubblica (1)	Partecipazione UE (2)
Priorità A						
Misura A1 [per esempio agroambientale e benessere degli animali] di cui misure approvate a norma del regolamento (CE) n. 2078/92						
Misura A 2						
...Misura A n						
Totale A						
Priorità B...						
Misura B [per esempio prepensionamento] di cui misure approvate a norma del regolamento (CE) n. 2079/92						
Misura B...						
...Misura B n						
Totale B						
...Priorità N						
Misura N 1 [per esempio imboschimento] di cui misure approvate a norma del regolamento (CE) n. 2080/92						
Misura N 2...						
...Misura N n						
Totale N						
Altre azioni						
Valutazione						
Misure precedenti al 1992						
Misure transitorie (4)						
Totale altre azioni						
Spese totali realizzate (D)						
Totale piano - (P) (5)						
Sottoutilizzazione (P-D)						
Sovrautilizzazione (D-P)						

(1) Questa colonna è riservata alle spese previste (in termini di spesa pubblica) presentate a titolo indicativo.

(2) Questa colonna riguarda il contributo comunitario previsto per ciascuna misura. Il contributo comunitario relativo alle spese da sostenere è calcolato secondo i tassi e le modalità stabiliti per ciascuna misura del programma. La partecipazione comunitaria può essere calcolata in rapporto alla spesa pubblica ammissibile (colonna 2/colonna 1) ovvero in rapporto al costo totale ammissibile [colonna 2/(colonna 1 + colonna 3)].

(3) Questa colonna è riservata alle spese previste (in termini di partecipazione privata) presentate a titolo indicativo, ove tale partecipazione sia prevista dalla misura in oggetto.

(4) Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2603/1999. Gli Stati membri devono definire i criteri atti ad identificare chiaramente la spesa da integrare nella programmazione.

(5) La base di calcolo è la tabella di pianificazione finanziaria acclusa alla decisione della Commissione che approva il documento di programmazione quale da ultimo modificata.

DESTINAZIONE DEGLI STANZIAMENTI DERIVANTI DALLA MODULAZIONE

	Anno 1		Anno 2		... Anno 7		Totale	
	Spesa pubblica	Partecipazione UE	Spesa pubblica	Partecipazione UE	Spesa pubblica	Partecipazione UE	Spesa pubblica	Partecipazione UE
Prepensionamento								
Agroambiente e benessere degli animali								
Imboschimento								
Zone svantaggiate								
Totale modulazione								

NB:

Se la stessa misura compare nell'ambito di più priorità, lo Stato membro fornisce, ai fini della gestione finanziaria, una tabella aggiuntiva che riporti tutte le spese relative alla misura. Questa tabella aggiuntiva segue la struttura della tabella che precede e l'ordine dell'elenco seguente.

La tabella finanziaria consolidata, di cui all'articolo 48, paragrafo 1, del presente regolamento segue la struttura della tabella che precede e l'ordine dell'elenco seguente.

Le misure sono definite come segue:

- a) investimenti nelle aziende agricole;
 - b) insediamento dei giovani agricoltori;
 - c) formazione;
 - d) prepensionamento;
 - e) zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali;
 - f) agroambiente e benessere degli animali;
 - g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli;
 - h) imboschimento delle superfici agricole;
 - i) altre misure forestali;
 - j) miglioramento fondiario;
 - k) ricomposizione fondiaria;
 - l) avviamento di servizi di consulenza, di sostituzione nell'azienda e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;
 - m) commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, compresa la creazione di sistemi qualità;
 - n) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
 - o) rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale;
 - p) diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito;
 - q) gestione delle risorse idriche in agricoltura;
 - r) sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali: comesse allo sviluppo dell'agricoltura;
 - s) incentivazione di attività turistiche e artigianali;
 - t) tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali;
 - u) ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione;
 - v) ingegneria finanziaria;
 - w) gestione di strategie integrate di sviluppo rurale attraverso partenariati locali;
 - x) attuazione di norme vincolanti;
 - y) utilizzazione di servizi di consulenza agricola;
 - z) partecipazione a sistemi di qualità alimentare;
 - aa) promozione dei prodotti di qualità.
- Le misure di cui alle lettere da j) a w) possono essere definite come misura unica, ossia j) incoraggiamento dell'adattamento e dello sviluppo delle zone rurali.
- Le misure di cui alle lettere da j) a w) possono essere definite come misura unica, ossia j) incoraggiamento dell'adattamento e dello sviluppo delle zone rurali.
- Risorse del FEAOG, sezione «garanzie» per le misure di promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali adottate in applicazione dell'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 nelle zone (rurali) dell'obiettivo 2: ... milioni di EUR (% del totale previsto per l'articolo 33).

9. **Descrizione delle misure contemplate ai fini dell'attuazione dei piani**

[Articolo 43, paragrafo 1, quinto trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999].

Per ogni punto che segue, indicare:

A. le caratteristiche principali delle misure di sostegno;

B. altri elementi.

1. *Requisiti generali*

A. Caratteristiche principali delle misure di sostegno:

- elenco delle misure nell'ordine figurante nel regolamento (CE) n. 1257/1999,
- riferimento all'articolo (e al paragrafo) in cui rientra ciascuna misura di sviluppo rurale. Se sono citati due o più articoli, il pagamento va scomposto nelle sue varie componenti,
- obiettivo generale di ogni misura.

B. Altri elementi:

Nessuno.

2. *Requisiti relativi a tutte le misure o una parte di esse (1)*

A. Caratteristiche principali:

- eccezioni di cui all'articolo 37, paragrafo 3, secondo comma, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

B. Altri elementi:

- partecipazione comunitaria basata o sul costo totale o sulla spesa pubblica,
- intensità e/o importo dell'aiuto e differenziazione applicata (capi I-VIII),
- informazioni dettagliate sulle condizioni di ammissibilità,
- criteri per dimostrare la redditività economica (capi I, II, IV e VII),
- consuete buone pratiche agricole (capi V e VI),
- requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali (capi I, II e VII),
- livello delle conoscenze e competenze professionali richieste (capi I, II e IV),
- sufficiente valutazione dell'esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti considerati (capi I e VII), conformemente agli articoli 6 e 26 del regolamento (CE) n. 1257/1999,
- descrizione di tutti i contratti in corso (dal periodo precedente), comprese le clausole finanziarie, e delle procedure/norme ad essi applicabili.

3. *Informazioni richieste per determinate misure*

Oltre a quanto precede, sono richiesti i seguenti dati specifici per le misure di cui ai singoli capi:

I. Investimenti nelle aziende agricole

A. Caratteristiche principali:

- settori della produzione primaria e tipi di investimenti.

- B. Altri elementi:
- massimali d'investimento globale sovvenzionabile,
 - tipologia dell' aiuto,
 - indicazione delle norme per le quali può essere accordato un periodo all'agricoltore conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999, giustificazione rispetto ai problemi specifici risultanti dalla messa in conformità con le norme suddette e durata massima del periodo per la norma in questione.
- II. Insediamento di giovani agricoltori
- A. Caratteristiche principali:
- Nessuna.
- B. Altri elementi:
- termine di cui dispongono i giovani agricoltori per adeguarsi ai criteri di ammissibilità nell'arco del quinquennio previsto dall'articolo 4, paragrafo, del presente regolamento,
 - limiti di età,
 - condizioni applicabili al giovane agricoltore che non si insedia nell'azienda come unico capo di essa o che vi si insedia nel quadro di associazioni o di cooperative il cui oggetto principale è la gestione di un'azienda agricola,
 - tipologia dell' aiuto all'insediamento,
 - designazione dei servizi di consulenza agricola correlati all'insediamento dei giovani agricoltori in caso di concessione di un sostegno maggiore come previsto all'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
- III. Formazione
- A. Caratteristiche principali:
- Nessuna.
- B. Altri elementi:
- interventi ammissibili e beneficiari,
 - assicurazione che non sono proposti per il finanziamento normali sistemi o programmi di istruzione.
- IV. Prepensionamento
- A. Caratteristiche principali:
- Nessuna.
- B. Altri elementi:
- descrizione dettagliata delle condizioni riguardanti il cedente, il rilevatario e i lavoratori, nonché i terreni resi disponibili e in particolare l'uso della superficie che i cedenti possono conservare a fini non commerciali e il periodo per migliorare la redditività,
 - tipologia dell'aiuto, inclusa una descrizione del metodo impiegato per calcolare l'importo massimo cofinanziabile per azienda e una giustificazione secondo il tipo di beneficiario,

- descrizione dei regimi nazionali di pensionamento e prepensionamento,
 - informazioni dettagliate sulla durata dell'aiuto.
- V. Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali
- A. Caratteristiche principali:
- importo dell'aiuto:
 - 1) per le indennità compensative di cui all'articolo 13, lettera a), del regolamento (CE) n. 1257/1999: le proposte di applicazione delle disposizioni in materia di flessibilità riguardo all'importo massimo cofinanziabile di cui all'articolo 15, paragrafo 3, secondo comma, di detto regolamento devono essere debitamente giustificate. Precisare in che modo si intende garantire nella fattispecie il rispetto del massimale per le indennità compensative e spiegare la procedura amministrativa impiegata per assicurare la conformità all'importo massimo cofinanziabile. In caso di applicazione della media massima prevista nell'allegato del regolamento (CE) n. 1257/1999, precisare le circostanze oggettive che giustificano il ricorso a tale media;
 - 2) per i pagamenti compensativi di cui all'articolo 13, lettera b) e all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1257/1999, calcoli agronomici dettagliati indicanti: a) le perdite di reddito e i costi originati dei vincoli ambientali, b) le ipotesi agronomiche di partenza;
 - 3) per i pagamenti compensativi di cui all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1257/1999:
 - precisare eventualmente i problemi specifici che giustificano un sostegno superiore all'importo massimo, come previsto all'articolo 16, paragrafo 3, primo comma, del citato regolamento,
 - precisare eventualmente le motivazioni di un sostegno iniziale superiore, come previsto all'articolo 16, paragrafo 3, secondo comma, del citato regolamento.
- B. Altri elementi:
- informazioni dettagliate sulle condizioni di ammissibilità e in particolare:
 - 1) definizione della superficie minima;
 - 2) descrizione dell'opportuno meccanismo di conversione utilizzato in caso di pascoli sfruttati in comune;
 - 3) per i pagamenti compensativi di cui all'articolo 13, lettera a), del regolamento (CE) n. 1257/1999: giustificazione della modulazione dell'aiuto secondo i criteri dell'articolo 15, paragrafo 2, dello stesso regolamento;
 - 4) per i pagamenti compensativi di cui all'articolo 13, lettera b), e all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1257/1999: calcoli agronomici dettagliati fissati nel documento di programmazione approvato;
 - modifiche rispetto agli elenchi delle zone svantaggiate adottati o modificati dalle direttive del Consiglio e della Commissione e agli elenchi delle zone soggette a vincoli ambientali.
- VI. Rispetto delle norme
- VI.1. Attuazione di norme vincolanti
- A. Caratteristiche principali:
- elenco delle norme basate sulla normativa comunitaria, che possono beneficiare del sostegno previsto dall'articolo 21 *ter* del regolamento (CE) n. 1257/1999; data a partire dalla quale la norma è obbligatoria in virtù della normativa comunitaria e giustificazione della scelta.

B. Altri elementi:

- descrizione dell'incidenza significativa degli obblighi o delle restrizioni connessi al rispetto della nuova norma sulle spese dell'azienda agricola,
- importo del sostegno per norma ammissibile e calcoli dettagliati che permettono di giustificare tale importo.

VI.2. Utilizzazione di servizi di consulenza agricola

A. Caratteristiche principali:

Nessuna.

B. Altri elementi:

- descrizione del sistema di consulenza agricola attuato dallo Stato membro, compresa la procedura di selezione degli organismi incaricati dei servizi di consulenza,
- frequenza dell'aiuto accordato all'agricoltore che fa ricorso ai servizi di consulenza agricola nei 4 settori indicati all'articolo 21 quinquies, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

VII. Agroambiente e benessere degli animali

A. Caratteristiche principali:

- giustificazione degli impegni sulla base degli effetti attesi,
- calcoli agronomici iniziali dettaglianti indicanti: a) le perdite di reddito e i costi originati in rapporto alle consuete buone pratiche agricole; b) le ipotesi agronomiche di partenza; c) il livello d'intensificazione e relativa giustificazione in base a criteri oggettivi.

B. Altri elementi:

- elenco delle razze locali minacciate di abbandono e indicazione del numero di femmine riproduttrici per le zone interessate. Questo numero deve essere certificato da un organismo specializzato o da un'organizzazione/associazione di allevatori, debitamente riconosciuti, i quali registrano e mantengono aggiornato il libro genealogico della razza. L'organismo in questione deve possedere le capacità e le competenze necessarie per identificare gli animali delle razze di cui trattasi,
- per quanto riguarda le risorse genetiche vegetali minacciate di erosione genetica, dimostrazione dell'erosione genetica sulla base di risultati scientifici e indicatori che permettano di stimare la rarità delle varietà endemiche/originarie (locali), la diversità della loro popolazione e le pratiche agricole prevalenti a livello locale,
- informazioni dettagliate sugli obblighi degli agricoltori ed ogni altra condizione contrattuale, tra cui il campo di applicazione e le procedure per l'adeguamento dei contratti in corso,
- modifiche del livello dell'aiuto fino al 120 % dei costi e delle perdite di reddito indicati nei calcoli agronomici fissati nel documento di programmazione approvato e giustificazione di tali modifiche,
- descrizione della copertura della misura che indichi come essa si applica in funzione del fabbisogno e fino a che punto è mirata in termini di copertura geografica, settoriale o altro,

- per gli impegni agroambientali e relativi al benessere degli animali nel loro insieme, vanno evincentate le possibilità di combinare diversi impegni e di assicurare la coerenza tra gli impegni.

VIII. Qualità alimentare

VIII.1. *Partecipazione a sistemi qualità*

A. Caratteristiche principali:

- elenco dei sistemi qualità, comunitari e nazionali, ammissibili al sostegno; per quanto riguarda i sistemi nazionali, descrizione del sistema tenendo conto dei criteri stabiliti dall'articolo 24 *ter* del regolamento (CE) n. 1257/1999.

B. Altri elementi:

- importo del sostegno per tipo di regime ammissibile e giustificazione in funzione dei costi fissi di cui all'articolo 24 *quater* del regolamento (CE) n. 1257/1999.

VIII.2. *Promozione dei prodotti di qualità*

A. Caratteristiche principali:

Nessuna.

B. Altri elementi:

- elenco dei prodotti che possono beneficiare del sostegno in funzione dei sistemi qualità prescelti nell'ambito della misura di cui al punto VIII.1,
- procedura che permetta di garantire che le azioni ammesse a beneficiare del sostegno nel quadro dello sviluppo rurale non fruiscono già di un sostegno nel quadro del regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio,
- procedura di controllo *ex ante* del materiale informativo, promozionale e pubblicitario (articolo 26, del presente regolamento),
- descrizione delle spese ammissibili.

IX. Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli

A. Caratteristiche principali:

- settori della produzione agricola di base.

B. Altri elementi

- criteri atti a dimostrare i vantaggi economici per i produttori primari,
- indicazione delle norme per le quali può essere accordato un periodo all'agricoltore conformemente all'articolo 26, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1257/1999, giustificazione rispetto ai problemi specifici risultanti dalla messa in conformità con le norme suddette e durata massima del periodo per la norma in questione.

X. Silvicultura

A. Caratteristiche principali:

Nessuna.

B. Altri elementi:

- definizione di:
 - i) «terreno agricolo» in relazione all'articolo 32 del presente regolamento;

- ii) «agricoltore» in relazione all'articolo 33 del presente regolamento;
 - iii) disposizioni che garantiscano che tali interventi sono adatti alle condizioni locali, compatibili con l'ambiente e, se pertinente, che preservano l'equilibrio tra la silvicoltura e la fauna selvatica;
 - iv) disposizioni contrattuali tra regioni e potenziali beneficiari in merito agli interventi di cui all'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1257/1999;
- in caso di applicazione dei listini di cui all'articolo 46 bis, indicazione:
- i) degli importi dei listini dei prezzi unitari;
 - ii) del metodo seguito per la fissazione dei listini;
 - iii) che è stato rispettato il divieto di sovracompensazione;
- descrizione degli interventi ammissibili e dei beneficiari,
- legame tra gli interventi proposti e i programmi forestali nazionali o subnazionali od altri strumenti equivalenti,
- riferimento ai piani di protezione delle foreste nelle zone classificate a rischio medio-alto dal punto di vista degli incendi boschivi, nonché la conformità delle misure proposte con detti piani di protezione.
- XI. Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali
- A. Caratteristiche principali:
- descrizione e giustificazione delle azioni proposte in relazione a ciascuna misura.
- B. Altri elementi:
- definizione di ingegneria finanziaria, che deve essere conforme ai criteri generali di ammissibilità.
10. **Necessità di eventuali studi, progetti dimostrativi, formazione o assistenza tecnica (se pertinente)**
- Articolo 43, paragrafo 1, sesto trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
11. **Indicazione delle autorità competenti e degli organismi responsabili**
- Articolo 43, paragrafo 1, settimo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
12. **Disposizioni adottate per garantire un'attuazione efficace e adeguata, anche in materia di sorveglianza e valutazione; definizione degli indicatori quantificati per la valutazione; disposizioni relative al controllo, alle sanzioni e alla pubblicità**
- Articolo 43, paragrafo 1, ottavo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.
1. *Indicazioni dettagliate sull'attuazione degli articoli da 60 a 65 del presente regolamento.*
- Tali indicazioni comprendono, in particolare:
- la possibilità di concedere anticipi a talune categorie di beneficiari di misure d'investimento,
 - la descrizione dei canali finanziari per il pagamento del sostegno ai beneficiari finali,
 - le disposizioni relative alla sorveglianza e alla valutazione del programma, in particolare i sistemi e le procedure per la raccolta, l'organizzazione e il coordinamento dei dati relativi agli indicatori finanziari, materiali e d'impatto,
 - la funzione, la composizione e le regole procedurali degli eventuali comitati di sorveglianza,

— la codificazione. Tale codificazione deve essere conforme al modello fornito dalla Commissione.

2. *Indicazioni dettagliate sull'attuazione degli articoli da 66 a 73 del presente regolamento.*

Questa parte dovrebbe includere le singole misure di controllo, tese a verificare il merito della richiesta ed il rispetto delle condizioni per il sostegno, nonché le regole per le sanzioni.

3. *Indicazioni dettagliate sul rispetto dei criteri generali di ammissibilità previsti dal regolamento (CE) n. 1685/2000*

Articolo 45 del presente regolamento.

4. *Altre indicazioni*

Eventualmente, indicare l'applicazione del termine supplementare per la notifica dei casi di forza maggiore (articolo 39, paragrafo 2, del presente regolamento).

13. Risultati delle consultazioni e indicazione delle autorità e organismi associati, nonché delle parti economiche e sociali

Articolo 43, paragrafo 1, nono trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

1. *Descrivere:*

— le parti economiche e sociali e gli altri organismi nazionali competenti, che la normativa e la prassi nazionali prescrivono di consultare,

— le autorità e gli organismi agricoli ed ambientali da associare, in particolare, all'elaborazione, attuazione, sorveglianza, valutazione e revisione delle misure agroambientali e delle altre misure orientate verso l'ambiente, così da assicurare l'equilibrio tra queste misure e le altre misure di sviluppo rurale.

2. *Riassumere i risultati delle consultazioni e indicare in che misura le opinioni ed i pareri espressi sono stati presi in considerazione.*

14. Equilibrio tra le varie misure di sostegno

Articolo 43, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

1. *Descrivere, con riferimento ai punti di forza, ai bisogni e alle potenzialità:*

— l'equilibrio tra le varie misure di sviluppo rurale,

— l'ambito di applicazione territoriale delle misure agroambientali.

2. *Secondo i casi, questa descrizione fa riferimento:*

— alle misure adottate fuori dal quadro del regolamento (CE) n. 1257/1999,

— alle misure adottate o previste nell'ambito di altri piani di sviluppo rurale.

15. Compatibilità e coerenza

Articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

A. *Caratteristiche principali:*

1. *Giudizio sulla compatibilità e la coerenza con:*

— le altre politiche comunitarie e le misure prese in attuazione di tali politiche, in particolare la politica di concorrenza,

- gli altri strumenti della politica agricola comune, in particolare qualora siano previste deroghe all'articolo 37, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999,
- le altre misure di sostegno previste dai piani di sviluppo rurale,
- i criteri generali di ammissibilità.

2. *In ordine alle misure di cui all'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999, assicurare e, se necessario, chiarire quanto segue:*

- che le misure adottate a norma del sesto, settimo e nono trattino del citato articolo non formano oggetto di finanziamento a carico del FESR nelle zone rurali dell'obiettivo 2 e nelle regioni in via di transizione,
- che le misure non rientrano nel campo d'applicazione di altre misure di cui al titolo II del regolamento (CE) n. 1257/1999.

B. Altri elementi

Questo giudizio riguarda, in particolare, le disposizioni tese ad assicurare un adeguato coordinamento con le amministrazioni responsabili per:

- le misure di sviluppo previste nel quadro delle organizzazioni di mercato,
- le eventuali misure di sviluppo rurale istituite dalla legislazione nazionale.

16. Aiuti di Stato complementari

Articolo 52 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

A. Caratteristiche principali:

identificare le misure per le quali saranno erogati finanziamenti supplementari sotto forma di aiuti di Stato [articolo 52 del regolamento (CE) n. 1257/1999]. Una tabella indicativa illustra l'ammontare dell'aiuto supplementare che sarà erogato nell'ambito di ciascuna misura per ogni anno coperto dal piano.

B. Altri elementi:

- soppressione di un aiuto di Stato,
- modifiche del finanziamento aggiuntivo sotto forma di un aiuto di Stato concesso ad una delle misure nel documento di programmazione approvato,
- intensità dell'aiuto.

ALLEGATO III

TAVOLA DI CONCORDANZA

Regolamento (CE) n. 445/2002	Presente regolamento
Articolo 1	-
-	Articolo 1
Articolo 2	Articolo 2
Articolo 3, paragrafo 1	-
Articolo 3, paragrafo 2	Articolo 3
Articolo 4	Articolo 4
Articolo 5, paragrafo 1	Articolo 5
Articolo 5, paragrafi 2 e 3	-
Articolo 6	Articolo 6
Articolo 7	Articolo 7
Articolo 8	Articolo 8
Articolo 9	Articolo 9
Articolo 10	Articolo 10
Articolo 11	Articolo 11
Articolo 12	-
-	Articolo 12
Articolo 13	Articolo 13
Articolo 14	Articolo 14
Articolo 15	Articolo 15
Articolo 16	Articolo 16
Articolo 17	Articolo 17
Articolo 18	Articolo 18
Articolo 19	Articolo 19
Articolo 20	Articolo 20
Articolo 21	Articolo 21
-	Articolo 22
-	Articolo 23
-	Articolo 24
-	Articolo 25
-	Articolo 26
Articolo 22	Articolo 27
-	Articolo 28
Articolo 23	Articolo 29
Articolo 24	Articolo 30
Articolo 25	Articolo 31
Articolo 26	Articolo 32
Articolo 27	Articolo 33
Articolo 28	Articolo 34
Articolo 29	Articolo 35
Articolo 30	Articolo 36
Articolo 31	Articolo 37
Articolo 32	Articolo 38
Articolo 33	Articolo 39

Regolamento (CE) n. 445/2002	Presente regolamento
Articolo 34	Articolo 40
Articolo 35, paragrafo 1	Articolo 41, paragrafo 1
Articolo 35, paragrafo 2	Articolo 41, paragrafo 3
Articolo 35, paragrafo 3	Articolo 41, paragrafo 2
Articolo 36	Articolo 42
Articolo 37	Articolo 43
Articolo 38	Articolo 44
Articolo 39	Articolo 45
Articolo 39 bis	Articolo 46
Articolo 40	Articolo 47
Articolo 41	Articolo 48
Articolo 42	Articolo 49
Articolo 43	Articolo 50
Articolo 44	Articolo 51
Articolo 45	Articolo 52
Articolo 45 bis	Articolo 53
Articolo 46	Articolo 54
Articolo 47	Articolo 55
Articolo 48	Articolo 56
Articolo 49	Articolo 57
Articolo 50	Articolo 58
Articolo 51	Articolo 59
Articolo 52	Articolo 60
Articolo 53	Articolo 61
Articolo 54	Articolo 62
Articolo 55	Articolo 63
Articolo 56	Articolo 64
Articolo 57	Articolo 65
Articolo 58	Articolo 66
Articolo 59	Articolo 67
Articolo 60	Articolo 68
Articolo 61	Articolo 69
Articolo 62	Articolo 70
Articolo 62 bis	Articolo 71
Articolo 63	Articolo 72
Articolo 64	Articolo 73
Articolo 65, paragrafo 1	Articolo 74, paragrafo 1, primo comma e paragrafo 2
Articolo 65, paragrafo 2	Articolo 74, paragrafo 1, secondo comma
Articolo 66	Articolo 75, primo comma
-	Articolo 75, secondo comma
Allegato I	Allegato I
Allegato II	Allegato II
Allegato III	Allegato III

